



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

COORDINACIÓN ENTRE SECTORES Y
DESARROLLO PARAESTATAL.
UN CASO DE ESTUDIO:
EL SECTOR PARAESTATAL
AGROPECUARIO Y FORESTAL

TESIS

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA

Aziel Barrios Reyes



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

		Página
	Introducción.	1
CAPITULO 1.		
	El Sector Paraestatal, Origen y Evolución: de Cárdenas a Echeverría.	4
	A. Antecedentes.	4
	B. El Sector Paraestatal y la Evolución Económica de México.	14
	B.1 Lázaro Cárdenas (1934-1940)	14
	B.2 Manuel Avila Camacho (1940-1946)	18
	B.3 Miguel Alemán Valdez (1946-1952)	21
	B.4 Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958)	24
	B.5 Adolfo López Mateos (1958-1964)	26
	B.6 Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	31
	C. El Sector Paraestatal en los Setentas.	36
	C.1 La Situación Económica en 1970 y la Política de Echeverría.	36
	C.2 Panorámica del Sector en el Período.	42
	C.3 Principales Entidades	46
CAPITULO 2.		
	Planeación y Desarrollo en México.	54
	A. Antecedentes de la Planeación en México.	54

	Página.	
B.	Situación Actual del Proceso Planificador en México.	66
B.1	Marco Legal.	68
CAPITULO 3.		
	El Sector Paraestatal Agropecuario y Forestal en México.	91
A.	Situación Actual.	91
B.	Evaluación de las Paraestatales del Sector.	105
C.	Principales Entidades del Sector.	121
CAPITULO 4.		
	Coordinación Sectorial y Desarrollo Paraestatal.	134
A.	Organización Operacional.	134
B.	Objetivos del Sector Paraestatal Agropecuario y Forestal.	142
C.	Principales Instrumentos de Coordinación Sectorial.	148
C.1	Coordinación Sectorial: Análisis de Algunas Entidades y Medidas - Propuestas.	161
CAPITULO 5.		
	Conclusiones y Recomendaciones.	170

INTRODUCCION

El objetivo central de este trabajo, es el de evaluar la importancia de la coordinación sectorial como instrumento de planeación y desarrollo de las empresas paraestatales del Sector Agropecuario y Forestal.

El tema se aborda desde una perspectiva histórica general por un lado y, por otro, a partir del análisis del estado actual del proceso de planeación en México y de la situación presente del Sector Paraestatal Agropecuario y Forestal.

Para analizar la importancia de la coordinación sectorial se pone especial énfasis en el marco legal que la sustenta y su significación como instrumento de planeación.

El trabajo se divide en cinco capítulos. En el primero se hace un breve estudio del origen y evolución del sector paraestatal

en su conjunto, con la finalidad de situar históricamente la -
problemática paraestatal de México.

El segundo capítulo, tiene como objetivo describir y evaluar la
situación actual del proceso planificador en el país, poniendo
especial atención a su evolución en el tiempo así como a los -
sensibles avances, que con respecto a lo hecho anteriormente, -
significan las medidas relativas a la programación y presupues-
tación, así como a la sectorización de las actividades públicas
adoptadas recientemente.

El capítulo siguiente se dedica a las empresas que conforman el
Sector Paraestatal Agropecuario y Forestal, analizando sus prin-
cipales características económicas y sociales tanto a nivel sec-
torial como subsectorial. También se exponen los resultados de
una evaluación general del Sector realizada por la Dirección -
General de Control y Desarrollo Paraestatal y, por último, se -
describen las actividades de las principales entidades del Sec-
tor.

En el capítulo cuarto se entra de lleno a la problemática de la
coordinación sectorial, para lo cual se hace un detallado análi-
sis de las actividades, estructura, objetivos e instrumentos -
empleados por la entidad de la Administración Pública Federal -

encargada de esta importante tarea, la Coordinación General de Integración y Desarrollo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, principalmente en los aspectos relacionados con el área paraestatal. Se incluye también un pequeño resumen ilustrativo de los análisis de entidades y de las medidas propuestas para la solución de algunos problemas presentes en las entidades consideradas.

El estudio concluye con un capítulo dedicado a estudiar las perspectivas de la coordinación sectorial como instrumento de planeación y desarrollo del Sector Paraestatal Agropecuario y Forestal y donde se resumen las principales conclusiones derivadas del estudio.

EL SECTOR PARAESTATAL, ORIGEN Y EVOLUCION: DE CARDENAS A ECHEVERRIA.

Antecedentes:

La historia de la intervención del Estado en la economía en general, se caracterizó desde la época independiente hasta los años previos a la revolución, por la superación e imposición creciente de una estructura económica de carácter liberal capitalista sobre unas relaciones sociales que todavía presentaban marcados rasgos "Feudales" y características derivadas del proteccionismo colonial, sobre todo en los grupos de población menos cosmopolitas y más dedicados a las actividades productivas del campo.

La inestabilidad política del país durante esos años así como el salto que implicó pasar de ser una colonia a una nación independiente, que tenía que competir con otras naciones más aventajadas industrialmente y con un poder económico derivado del comercio, dificultó enormemente que el Estado pudiera dedicarse a la planeación de la economía, lo que motivó que sus acciones en este sentido fueran primordialmente de carácter circunstancial, respondiendo a --

situaciones coyunturales.

Sin embargo, a lo largo de estos años se realizaron y se crearon instituciones que corresponderían a lo que hoy conocemos como sector paraestatal. Ya desde 1821 se expidieron leyes que reflejaban una política que se iba definiendo hacia el desarrollo industrial, principalmente el minero, al cual desde la colonia se le empezaba a considerar el motor de la economía. También se empieza a hacer creciente la participación del Estado en la regulación del comercio, ya que se consideraba que un comercio deficiente no podía favorecer la industrialización, porque colocaba en un lugar poco ventajoso a la nación respecto a otras.

Desde esta fecha, se iniciaron una serie de disposiciones legales tendientes todas ellas a fomentar el desarrollo de las actividades productivas, destacando entre ellas la creación del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, creado en 1830, bajo la administración del General Anastasio Bustamante. Se puede considerar ésto, el primer antecedente directo de las modernas instituciones de sector paraestatal. Es también en este período cuando por primera vez se tiene una visión más o menos general de la economía del país en su conjunto, lo que aunado a la congruencia de

las disposiciones emitidas hace que en este período del General Bustamante, el país logre un superávit.

El Banco de Avío representó un relativo alejamiento de los conceptos liberales del Laissez-faire, incrementando la facultad del Estado para apoyar financieramente a la industria e influir de este modo en el ritmo y dirección del desarrollo económico.

Al dejar de existir el Banco en 1842, se creó bajo el gobierno de Santana una Dirección de Industria que asumió algunas de las funciones que tuvo a su cargo dicho banco, en vista de la necesidad ineludible de que existiera un organismo que entrelazara y coordinara la actividad económica de los particulares con las políticas económicas del gobierno. Esta dirección de industria se convirtió hacia 1853 en parte importante del Ministerio de Fomento, que se puede considerar el antecedente administrativo de las posteriores Secretarías de Economía Nacional y de Agricultura y Ganadería. Durante 1867, el país padeció la más aguda crisis de su historia como nación independiente. La lucha por el poder público impidió la formación de políticas económicas capaces de sobrevivir a las vicisitudes de la época.

En 1867, año de la restauración de la República, se inició

una nueva era para el país. En el orden económico se procuró atraer capital extranjero, impulsar la emigración de colonos agrícolas y construir ferrocarriles canales y carreteras. En lo social se quiso hacer de cada campesino un pequeño propietario, y de cada trabajador "un ser libre". El objetivo de la acción estatal según Juárez, era "extender cada vez más la comunicación del pensamiento... la construcción de vías férreas y canales... las mejoras materiales de toda especie, sin olvidar una conveniente colonización son las medidas en que estriba el porvenir de nuestra patria".

Dentro del proceso de renovación de la vida nacional, la política económica fue también revigorizada y organizada en base a un patrón de mayor racionalidad y a un esquema ideológico liberal. La enorme fuerza política que adquirió el gobierno juarista, permitió la organización de la Hacienda Pública y la fundamentación de la política que comenzaba a definirse en esos momentos. El primer paso fue poner en práctica la tarea que desde 1857 se había encargado al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, consistente en preparar la estadística industrial, minera, agrícola y mercantil del país. En coordinación con los Ministerios de Hacienda y Gobernación, y el de la Sociedad de

Geografía y Estadística, se acumularon estadísticas generales provinciales y sectoriales que permitieran conocer con mayor exactitud los recursos del país. Se pretendía con esto lograr el desarrollo en forma global, con una visión que consideraba la interrelación entre los distintos sectores económicos.

Las doctrinas económicas liberales de la época promovían cambios en los reglamentos del comercio y ajustes arancelarios, sobre otro tipo de reformas de carácter más profundo, como serían las que buscan modificar las relaciones sociales de producción. Esas medidas corresponderían a lo que ahora se denomina doctrinas monetarias.

Es así que en el período de Juárez, con el propósito de liberalizar el comercio exterior, se propusieron una serie de medidas encaminadas al enriquecimiento de algunas autoridades y caciques provinciales, y cuya escasez de recursos habían estancado la circulación de mercancías y frenado el desarrollo agrícola e industrial del país. El éxito de esta medida fue muy limitado, porque la Federación debilitada era económicamente incapaz de substituir este ingreso con alguna otra forma de financiamiento.

En estos años resultaba adecuado fomentar aquellas ramas de

actividades productivas, donde México obtuviera mayores ventajas comparativas con el desarrollo industrial. Esto junto con las leyes de desamortización de las propiedades de la iglesia y de las corporaciones civiles, como lo eran las tierras de las comunidades indígenas, trajo como consecuencia el debilitamiento del sistema comunal de la agricultura y la aparición de grandes extensiones bajo el control de propietarios laicos, cambios que influirían en el desarrollo posterior del país.

El período de Porfirio Díaz se caracterizó, entre otras cosas, por proteger los intereses de la propiedad privada de ciertos sectores sociales formados desde la independencia y sobre los cuales se apoyaba la clase dirigente, fortaleciendo la gran propiedad territorial del latifundio. La estratificación y rigidez social imperantes en la época resultaron en gran parte de las medidas tomadas por la política porfirista, resumidos en la fórmula "orden-progreso". Paralelamente, el Estado se propuso crear una base de sustentación material que hiciera viable su proyecto social, para lo cual el régimen promovió la participación masiva de capitales extranjeros en los sectores más dinámicos de la economía mexicana.

La rigidez de las estructuras político sociales en esta época, viene a ser la contrapartida de un largo período de inestabilidad, así como la apetencia por recursos extranjeros resultante de la penuria crónica interna y del desarrollo del capitalismo a nivel internacional.

En lo que corresponde al sector agrícola, se expandió la explotación de una gran parte de los habitantes directamente ligados a la agricultura de subsistencia, y a las actividades artesanales, así como se siguieron invadiendo tierras comunales por las haciendas bajo el amparo de las leyes de amortización, auxiliada por la supresión de obstáculos aduanales internos, la construcción de la red ferroviaria y el crecimiento de la demanda internacional de materias primas mexicanas. Así que a la par con toda la serie de disposiciones institucionales que en el período porfirista se crearon para "fomentar" y sentar las bases para un posterior desarrollo industrial del país, en las actividades agrícolas y pecuarias, se acentuó la dominación del capital, y se fortalecieron los mecanismos de opresión de grandes masas de la población, ya que se pretendía fincar el desarrollo del país más en la ganadería, lo que con el tiempo deterioró tanto las condiciones de vida de grandes sectores sociales,

propiciando las condiciones sociales críticas que llevaron al estallido de la revolución.

Como ejemplo de las instituciones creadas en el período de Díaz y que tenían que ver con lo agropecuario y forestal, - está el Banco Agrícola fundado hacia 1893 por un "sindicato de agricultores acaudalados". No hace falta decir que con - este tipo de instituciones, no se podía esperar un desarrollo ni siquiera un crecimiento sano de las actividades agropecuarias.

Si durante el período de Díaz se muestra un crecimiento dinámico en ciertos cultivos y en ciertas especies de ganado, esto se debe a que se destinaba principalmente a la exportación donde para ser competitivos los aumentos en la producción se lograban a partir de la superexplotación del trabajo.

Durante la Revolución Mexicana el país atravesó por un período de inestabilidad. La acción económica del Estado siguió las condiciones de la lucha armada aunque mantuvo una continuidad en los años inmediatos al levantamiento revolucionario. Estuvo influida por las demandas sociales que surgieron al calor de la lucha civil y de los cambios estructurales que produjo la movilización revolucionaria.

En 1916 se fragaron los ideales de una sociedad más justa, basada en la igualdad social tanto en el campo como en las relaciones obrero patronales, principios que cristalizaron en la Constitución de 1917 y sentaron las bases para que apareciera un Estado que a la postre abandonó el papel pasivo tradicional y se tornara más dinámico y activo. Entre los factores que más tarde llevarían al fortalecimiento del sector paraestatal, están las ideas socializantes de algunos de los constituyentes de Querétaro de 1916. La Constitución de 1917, dió, así influida, amplias facultades al Estado como resultado de la economía y del orden social, a través de los artículos 3º, 27º, 28º y 123º constitucionales.

Como resultado de las variaciones políticas, y no obstante las limitaciones tanto internas como externas que tuvieron los gobiernos de México en este período, sucedieron numerosos cambios sociales y económicos que conformarían una nueva imagen del país. Entre esos cuenta la migración rural y urbana; el crecimiento de la inversión en las empresas industriales que constituyen, entre otros, los síntomas de un cambio estructural que determinaría la acción de los nuevos gobiernos a partir de 1920.

Es importante señalar que el período revolucionario no fue,

como algunos se inclinan a pensar, de caos total. Por el contrario, en algunas regiones y bajo el mandato local de ciertos caudillos, las actividades primarias principalmente las agrícolas y ganaderas conocieron una tranquilidad y un crecimiento en la producción que nunca habían tenido, como es el caso del Estado de Morelos bajo Zapata y de grandes regiones del norte del país. Desgraciadamente esta situación fue temporal.

Durante los gobiernos posrevolucionarios y hasta 1934, comienza a disminuir la participación del gasto administrativo en el presupuesto federal y a aumentar el gasto económico y social. La tendencia creciente del gasto económico, refleja el nuevo papel del Estado Mexicano; es importante mencionar el impulso creciente a la reforma agraria y la protección del trabajo por parte del gobierno federal; la creación del Banco de México en 1925 y del Banco de Crédito Agrícola en 1926.

Esta época marca un hecho particularmente importante en la política económica, cuando el Presidente Abelardo Rodríguez en 1932, crea la Secretaría de Economía Nacional, antecedente directo de las posteriores oficinas de planificación del Estado. Con las disposiciones tomadas por los gobiernos de

este período, se reflejaba la mentalidad activa y dinámica de los nuevos funcionarios públicos anunciándose así la transformación fundamental que se aceleraría en el período de Cárdenas. Se daba ya por sentado que para conseguir el desarrollo del país, el gobierno federal debería seguir una política de intervencionismo en los aspectos socioeconómicos, dando importancia especial a la consolidación de una moderna infraestructura tanto material como legal, para alcanzar los propósitos que el Estado revolucionario se había fijado.

El Sector Paraestatal y la Evolución Económica de México

B.1 Lázaro Cárdenas (1934-1940)

A partir del sexenio del general Lázaro Cárdenas, se empieza a gestar lo que hoy es el Sector paraestatal, como resultado de una acción más directa y decidida por parte del gobierno en distintas actividades del sistema productivo a través de la creación de nuevos organismos y empresas. Para dar una idea de lo importante que resulta este sexenio en la consolidación posterior del moderno sector paraestatal; cabe mencionar que las entidades paraestatales creadas --

durante el sexenio cardenista contaban con recursos por más de \$165,000 millones, o sea, el 50% del presupuesto total - asignado al sector paraestatal en 1975. Entre las entidades más importantes creadas en esta época destacan Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión de Fomento Minero, Productora e Importadora de Papel y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En esos años el país sufría las consecuencias de la gran crisis de 1929, que había desatado un proceso inflacionario que finalmente llevó a la devaluación de 1938. Esto, aunado a la discontinuidad y falta de proyectos de los regímenes - posrevolucionarios inmediatamente anteriores, hacía de los años iniciales del período de Cárdenas una etapa particularmente difícil. Se contaba para sobrellevar estas circunstancias con la unidad política, secuela de la revolución, pero más importante fue el hecho de que se elaborara por primera vez un Plan Sexenal de Gobierno. Se postuló públicamente la necesidad de que el Estado participara activamente en las actividades económicas, y se hizo énfasis en la necesidad de devolver completamente al control estatal las empresas - estratégicas o que explotaban recursos de la misma índole, -

2

lo que se llevó a cabo por medio de expropiaciones, como en el caso de Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México.

Entre las entidades que en este período se crearon dentro del sector paraestatal, cabe destacar las siguientes: El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., que contribuyó enormemente al desarrollo del sistema financiero; Nacional Financiera en 1934, que a la fecha sigue siendo una de las principales instituciones que colaboran al desarrollo industrial; posteriormente, mediante la constitución del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. en 1937 y del Banco Nacional de Comercio Exterior, surge el Banco Nacional de Crédito Agrícola, a través del cual se atenderían las necesidades de financiamiento del pequeño agricultor, así como las necesidades derivadas de los programas de colonización de los sistemas de riego para la agricultura y de predios rústicos para la ganadería. En este período se constituyó la primera explotación colectiva agrícola del país, a través del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en el ingenio azucarero de Zacatepec, Mor.

Otras dos paraestatales importantes del sector agropecuario que surgieron en esta época, fueron Almacenes Nacionales de

epósito, S.A. y la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V. En esos años se hizo patente la necesidad de utilizar fertilizantes para el campo, iniciándose los estudios que llevarían a Avila Camacho a crear en 1943, Guanos Fertilizantes de México, S.A. (hoy FERTINEX).

En el último año de su período, Cárdenas creó el Comité Regulador de Subsistencias, con el doble propósito de intervenir en la fase distributiva de la economía y defender el precio rural, como complemento de la Reforma Agraria, cuya etapa más intensa en lo que a reparto de tierras se refiere fue entre 1935 y 1940, con un total de 17.9 millones de hectáreas.

A pesar del impulso que se dió entonces a la Reforma Agraria y de la creación de instituciones de apoyo al Sector Agropecuario y Forestal, en el período cardenista la tasa de crecimiento anual de la agricultura es de sólo un 2.8% en comparación con el 5.1% de los 15 años anteriores. También los precios de los productos agrícolas aumentaron más rápidamente que los industriales en este período. Pero las ventas al exterior crecieron a una tasa media anual de 8.9% contrastando con un 31.6% en 1910-1911 y con un 3.3% en 1920. Esto indica claramente que a pesar de que se presentó un crecimiento

menor de la producción en esos años (por las razones anteriormente mencionadas), se logró un cambio sustancial en la estructura de las exportaciones y la producción. Esto queda señalado por la parcelización de la propiedad rural, lo que fomentó la redistribución del ingreso, estimuló la movilidad de los factores aumentando la oferta de productos agrícolas y ampliando el uso de la tierra disponible para el cultivo.

La característica principal del gobierno de Cárdenas estriba en haber puesto las bases para la creación de una moderna infraestructura productiva, sobre todo por la nacionalización del petróleo, base de la industrialización.

B. 2 Manuel Avila Camacho (1940-1946)

Al presidente Avila Camacho le tocó gobernar al país durante los difíciles años de la segunda guerra mundial. Esta conflagración y las consecuencias de la expropiación petrolera, determinaron en gran medida que este período de la guerra fuera un período de acumulación para México, ya que se mantuvieron más altas las exportaciones que las importaciones y aquellas se fueron modificando en su composición, aumentando el número de productos industrializados. Todo

esto contribuyó notablemente a elevar la participación del sector industrial en el Producto Interno Bruto.

En el segundo Plan Sexenal de Gobierno se hace patente la preocupación que existía por corregir las injusticias generadas por la economía de mercado, siendo el correctivo -- aplicado la búsqueda del aumento de la eficiencia de dicha economía. Hacia 1941 se decía que el espontáneo juego de las tendencias del mercado hace que se sobrepongan las que mejor procuran el bien del pueblo. Se dan entonces toda clase de seguridades al capital, siendo su campo de inversión preferente la agricultura y de modo subsidiario la industria.

Por lo que respecta al sector paraestatal en lo agropecuario y forestal, hay que mencionar en primer lugar la organización del Consejo Nacional de Economía, que se constituyó en la entidad que orientaba al gobierno en materia de planeación económica. Se constituyó hacia 1943, Guanos y Fertilizantes de México, empresa que se había empezado a impulsar desde el sexenio cardenista. Se creó también el Instituto Técnico Agrícola Henequenero, que adquirió primera importancia en esos tiempos; y en el renglón ganadero se creó el Instituto Pecuario, en el que se realizaban --

investigaciones acerca de las enfermedades que se presentaban como más perniciosas y se elaboraban sueros en laboratorios oficiales.

Por medio de los bancos nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal, se canalizaron fondos para diversas obras, como organizar cooperativas y sociedades diversas, instalar aserraderos, plantas de destilación, etc.

En este período se dió relevancia al crédito agrícola, ya que después de los repartos en la época de Cárdenas, lo que se requería para producir era el financiamiento. Pero dadas las características de liberalización de los mercados internos en estos años, los captores de los fondos destinados al campo resultaron ser los grandes empresarios agrícolas, sobre los pequeños productores, los campesinos parcelarios y los ejidatarios. Se iniciaba ya la hegemonía de un nuevo tipo de empresario agrícola, ya que gracias a la política económica seguida, el creciente sector público de la economía comenzó a ser utilizado más como instrumento de la capitalización privada que como medio para la conquista de la justicia social. No obstante, en términos absolutos, se avanzó en la creación de la infraestructura educativa y en la creación del régimen de seguridad social, pero también -

se retrocedió en cuanto a la colectivización agrícola iniciada por Cárdenas.

La política agraria seguida por el régimen tuvo como consecuencia una progresiva concentración de la riqueza agrícola, así como una orientación preferente a los mercados externos en detrimento del mercado interno; las consecuencias de esta política se reflejarían en la crisis del sector en los sesentas.

B.3 Miguel Alemán Valdez (1946-1952)

Toca a Miguel Alemán gobernar al país en la época de la pos guerra. Son años difíciles, ya que el fin de la guerra trajo consigo el fin de la enorme demanda de productos mexicanos que hubo durante el conflicto. Para satisfacer esa demanda, el país había iniciado un proceso de industrialización acelerada, lo que durante el período de Avila Camacho nos trajo muchas ventajas en lo que se refiere a comercio exterior. Esto provocó un fuerte desnivel en nuestra balanza comercial, lo que llevó a que se otorgaran todo tipo de facilidades para el desarrollo de nuevas industrias a fin de poderse satisfacer las crecientes necesidades internas -

con artículos de producción nacional. Es el inicio formal - del período conocido como de sustitución de importaciones, en el que se adoptó una política deliberada y explícita de industrialización acelerada, buscando hacer menos dependiente el crecimiento de la economía del mercado exterior. Para alcanzar estos objetivos se requería de financiamiento externo, y la fuente a la que se acudió fue la agricultura de exportación.

El nuevo tipo de gran agricultor comercial surgido con Avila Camacho, se consolida en este período en el que todas - las medidas, acciones e instituciones que tenían que ver - con el campo, tienden a favorecer la agricultura altamente tecnificada de productos de exportación.

Nafinsa fue utilizada como promotora financiera de la industrialización principalmente, pero también otorgó muchos créditos a empresarios agrícolas para adquirir maquinaria, lo que llevó a la mecanización de grandes extensiones de cultivo.

En este período las paraestatales del sector agropecuario y forestal, siguieron la tendencia iniciada en el período anterior de servir como medios para la capitalización privada,

más que con propósitos de justicia social.

En este período se crearon las Comisiones del Tepalcatepec (hoy Balsas), del Papaloapan, del Fuerte, del Grijalva, todas ellas con el propósito de lograr un desarrollo integral en las áreas de su influencia, desarrollo que en muchos casos solo fue para los empresarios agrícolas, ya que ellos fueron los que aprovecharon la infraestructura que realizaron dichas comisiones.

Otras comisiones que se crearon fueron la del Café, la Nacional del Olivo, la del Maíz, la de la Caña de Azúcar. Esto nos da idea de la importancia creciente que se asignaba a la agricultura de exportación. Estos organismos aseguraban que el Estado participaría en la orientación política y económica de la producción agrícola. (En 1950, los ingresos por las exportaciones de café, algodón, azúcar y maíz representaron el 7.5% del PIB).

La intervención estatal se complementaba con el papel que la Nacional Distribuidora y Reguladora (creada en 1941), jugaba en la producción para consumo interno. Este organismo fue un medio eficaz y de gran importancia para evitar que los efectos de la inflación sobre los trabajadores fueran la causa de inestabilidad social en el país, pues aseguraban

mercado a los productos de consumo interno al adquirir la producción a precios de garantía y regulaba el costo al consumidor. Posteriormente la NDR se disolvió, recayendo sus funciones en la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA).

La estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones, llevó al Estado a orientar recursos financieros al campo para la transformación básica de determinados productos agrícolas primarios, de manera que se iniciara el proceso de industrialización agropecuaria; con ese objetivo se creó Maíz Industrializado, S.A. (MINSIA), y se hicieron estudios para otras empresas.

B.4 Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)

La actividad del Estado en este período se caracterizó por la consolidación de la alternativa de crecimiento económico iniciada por el régimen anterior, lo que requirió aumentar el financiamiento extranjero para sostener el ritmo de industrialización. Por otro lado, la inversión del gobierno creció a un ritmo de 5.2% anual en términos reales menor al del PIB y privada, y se concentró en el fomento industrial,

en detrimento del sector agropecuario.

Así, comparando este sexenio con el anterior, en lo que se refiere a inversión federal, se ve que si con Alemán sólo - el 20% de la misma se destinó al fomento agropecuario, con Ruiz Cortines esta cifra disminuyó a apenas el 15%, indicando que la economía se orientó al fomento industrial en forma más marcada durante este período.

Conforme a los objetivos de industrialización seguidos por el Estado, se desarrollaron ramas básicas abastecedoras de bienes y servicios para la industria. En ese lapso, se desplaza la atención preferente de las obras de infraestructura hacia el suministro de bienes y servicios, generalmente con precios bajos para beneficiar a la industria. Durante este período se fomentó especialmente la minería y la siderurgia, así como industrias derivadas de ellas, apoyándose en lo que en los últimos años se ha venido constituyendo - como el principal apoyo financiero a la industrialización - del país: Nacional Financiera.

El instrumento más importante del sector paraestatal, creado durante este sexenio, es el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA). Este, - que opera como un fideicomiso, ha jugado un papel relevante

en el desarrollo rural de México, habiéndose canalizado a través de él gran parte de los recursos que el gobierno federal destina a este sector económico.

En resumen, este período continúa y afirma el patrón de crecimiento económico iniciado en años anteriores, en el que se va dejando cada vez más olvidado el sector agropecuario social (ejidatarios, comuneros colectivos), en favor de la gran agricultura comercial, que desde Alemán había sentado sus reales en las mejores tierras del país, las que contaban con mayores obras de irrigación, dedicándose a cultivos de alta densidad económica y que se destinaban principalmente a la exportación.

B. S. ADOLFO LOPEZ MATEOS (1958 - 1964)

En este sexenio y el anterior, la reforma agraria y los repartos de tierras habían disminuido notablemente. Por otro lado, los créditos para la agricultura presentan un aumento, pero el destino de los mismos beneficiaba, cada vez, a menos agricultores. Son los años de la situación del campo - junto con el crecimiento de la población rural, amenazaba con crear un clima de inestabilidad. En respuesta a esta situación observamos una reanimación de la inversión pública en el campo (esta decreció en términos reales de 1947-1956, 3.0% promedio anual, de 1957 a 1966 creció 9.1%) así como -

un enfoque diferente de la reforma agraria. López Mateos señaló que la Reforma Agraria no debería de consistir en el simple reparto de tierras, sino que se debería considerar como un conjunto de medidas destinadas a elevar el nivel de vida de la población rural.

Con el fin de apoyar a los productores rurales a través de mecanismos justos de comercialización, se sustituyó a la antigua CEIMSA por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); este cambio tuvo un objetivo múltiple: garantizar los niveles de ingreso de los productores rurales y garantizar el abastecimiento oportuno de alimentos y materias primas industriales a precios reducidos.

Destacan en este período la creación de una serie de entidades paraestatales abocadas a apoyar el desarrollo agropecuario y a elevar el nivel de vida de los productores rurales. Así en 1960 se creó el Patronato del Maguey, con la finalidad de apoyar a los productores a través de medidas que permitieran una mejor comercialización del pulque, implementando controles de calidad en beneficio de los consumidores, buscando diversificar la utilización e industrialización del maguey, así como otras medidas destinadas a elevar el nivel de vida de los habitantes de las zonas magueyeras del

centro del país.

En 1961 se constituyó Cordemex, cuyo principal objetivo fue el de industrializar el henequén y garantizar a los henequeros de la península un mercado estable para su producción.

Otras empresas públicas creadas en esta época fueron la Azucarera de la Chontalpa (1961), la Compañía Industrial de -
Atenquique (1962) y la adquisición de Ayotla Textil a través de Nacional Financiera.

Un mecanismo que destaca por su importancia al poner al alcance de los ejidatarios crédito, es el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. El objetivo que se persiguió con su fundación fue el de poner fin a los malos manejos con los fondos ejidales.

Dentro de las funciones que le correspondían a CEIMSA (después CONASUPO) estaban las de almacenamiento. Sin embargo, se consideró adecuado descentralizar esta función, por lo que, en 1960, se creó un organismo que en combinación con CEIMSA asumió las responsabilidades de la recepción de cosechas, vigilancia y contratación de artículos básicos, este organismo se denominó Almacenes Nacionales de Depósito. Para la venta al público de éstos se crearon posteriormente -

la Distribuidora CONASUPO y la Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO.

Directamente relacionadas con el desarrollo agrícola, la Comisión Nacional del Maíz y la Comisión del Olivo, fueron transformadas en la Productora Nacional de Semillas y en la Comisión Nacional de Fruticultura respectivamente. La primera con el objetivo de ampliar la disponibilidad de semillas y plantas mejoradas para productos básicos y para garantizar su distribución oportuna; y la segunda con la finalidad de fomentar la fruticultura, para generar un mayor empleo rural, mejorar la alimentación, elevar el ingreso campesino y proporcionar divisas por exportación.

Las medidas apuntadas no tuvieron un efecto inmediato en la dinámica del desarrollo agropecuario. Si las analizamos en conjunto nos daremos cuenta de que más que responder a una estrategia de recuperación del sector agropecuario, éstas respondieron a necesidades inmediatas. Por otra parte, la inversión pública destinada a fomento agropecuario si bien se recuperó en términos reales como vimos, perdió participación en la inversión pública total. Su recuperación se debió fundamentalmente a la baja del índice de precios de la inversión fija bruta.

Durante este período la mayor atención se dedicó al fomento industrial y se canalizó en gran parte a través del sector paraestatal. Dentro de la inversión pública la participación de fomento industrial pasó de 30.8% en 1957 a 42.9% en 1966, el crecimiento de la misma fue en promedio del 16.9% anual en términos reales. A todo lo largo del período la participación del sector paraestatal fue superior al 60.0%, canalizándose preferentemente a través de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

En el período del presidente López Mateos, se tomaron las decisiones más importantes en relación a la nacionalización del servicio de generación de energía eléctrica mediante la adición al sexto párrafo del artículo 27 constitucional, por la cual se sentó que sólo el Estado se encargaría del manejo de la industria eléctrica y no otorgaría concesiones a los particulares. Sin embargo, hay que señalar que el proceso de traslado de la propiedad de las compañías extranjeras al Estado no se completó sino hasta fecha muy reciente.

Otra medida muy importante fue la referente a la regulación por el Estado en materia de petroquímica a través de Pemex y una subcomisión para el estudio de la industria petroquímica.

Las políticas de fomento industrial orientadas al crecimiento económico a toda costa habrían de continuarse y profundizarse en el siguiente período presidencial.

B.6 Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

Durante el período del presidente López Mateos, se logró - acelerar el crecimiento económico a través de una política que principalmente favoreció al capital privado, ésta tuvo la forma de fuertes inversiones públicas en fomento industrial, de estímulos fiscales de diverso tipo y de una apertura de la economía al capital estadounidense para invertirse en la industria.

El objetivo primordial de Díaz Ordaz fue mantener este crecimiento en condiciones de equilibrio. La estructura de la inversión pública a lo largo del período se adecuó a ese - fin, como vimos el grueso se destinó a fomento industrial y aun cuando entre los objetivos declarados de la administración estaba el de dar prioridad al crecimiento agrícola, la inversión a fomento agropecuario se mantuvo baja y no hubo un cambio notable en el conjunto de la política agropecuaria.

Dentro de las medidas de apoyo al sector agropecuario destaca la creación del Banco Nacional de Crédito, que funcionaba como fondo de redescuento poniendo a disposición de las instituciones bancarias regionales los recursos para conceder crédito a los campesinos. También se amplió el alcance del seguro agrícola, como mecanismo de estímulo a la inversión en el campo, por la vía de cubrir el riesgo de pérdida de las cosechas por fenómenos naturales.

Otras medidas muy importantes realizadas para impulsar el Sector fueron la constitución de varias empresas y organismos del Estado. Así en 1968, con la finalidad de lograr el aprovechamiento integral de 1.5 millones de hectáreas en los bosques de Durango, se creó el organismo público descentralizado Productos Forestales Mexicanos. En el mismo año con el objetivo de mantener una fuente de trabajo y garantizar la producción de un alimento básico, el Estado inició su participación en la Compañía Industrial Azucarera San Pedro.

En 1970, se creó la Impulsora de la Cuenca del Papaloapan - misma que estaría encargada de crear las condiciones adecuadas para lograr el desarrollo integral de la zona.

Un organismo que actualmente destaca por el volumen de sus

operaciones y por el carácter estratégico de su producción es Alimentos Balanceados de México. Esta entidad fue creada en 1968 con el objetivo de poner al alcance de los pequeños ganaderos privados y ejidatarios, alimentos de calidad y - bajo precio para animales; actualmente esta empresa se encuentra en un proceso de integración vertical al construir las plantas productoras de los insumos químicos necesarios para su producción.

También en este período fueron creados dos fideicomisos para apoyar al agro. El Fondo de Financiamiento Agropecuario en 1965, y el Fondo Candelillero. Se ampliaron las funciones de CONASUPO al crearse la empresa Trigo Industrializado CONASUPO en 1968.

La necesidad de industrializar el campo, reconocida desde Cárdenas, había ocasionado el surgimiento de plantas industriales como ingenios, molinos de arroz, despepitadoras, - empacadoras pequeñas y otras industrias propiedad de los - Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y Crédito Agrícola. El presidente Díaz Ordaz con la idea de que el campesino participara de los beneficios de la industrialización, así como para elevar su ingreso y generar mayores empleos, determinó que estas empresas propiedad de los bancos pasaran al Fondo

Nacional de Fomento Ejidal que se encargaría de venderlas a los campesinos interesándolos en su administración.

En el campo de la industria azucarera, el Estado adquirió la totalidad de la Financiera Nacional Azucarera, controlando así un instrumento de especial importancia para el desarrollo del Sector.

Pese a todas las medidas reseñadas, el producto agropecuario empezó a declinar a mediados de los sesentas. Aparejada al descenso de la inversión pública en el agro, la inversión privada comenzó a declinar. Esta se había orientado a los distritos de riego y a la agricultura de exportación, resultando en una concentración geográfica excesiva de la inversión privada. Durante los sesentas el deterioro de los términos del intercambio entre productos agropecuarios y manufacturados tuvo un efecto depresivo en la inversión del Sector. Las dificultades presentes en el mercado mundial de productos agrícolas que limitaron las exportaciones mexicanas, tuvieron un efecto negativo similar.

Así, en el segundo quinquenio de los sesentas se hizo evidente la tendencia de la agricultura al estancamiento derivado de la declinante inversión en el agro, producto de la orientación exportadora, la dificultad de incrementar el -

volumen exportado, una rígida política de precios de garantía, un estrecho mercado interno, limitaciones de calidad de la tierra por incorporar al cultivo, problemas políticos derivados de la tenencia de la tierra y falta de una acción estatal decidida a superar estos obstáculos.

Por lo que respecta al fomento industrial, éste se realizó a través de una amplia gama de mecanismos, entre ellos una política impositiva extremadamente favorable; proteccionismo arancelario; facilidades crediticias; una inversión pública orientada fundamentalmente a la producción de insumos estratégicos, en especial energéticos y productos siderúrgicos, a la provisión de transportes, comunicaciones, infraestructura y otros servicios públicos con el fin de apoyar al sector privado industrial.

La política de precios de los bienes y servicios producidos por el sector privado contribuyó notablemente al déficit del sector público. Las necesidades de inversión pública derivadas de la política de fomento industrial, por un lado, y la imposibilidad política de las autoridades, ante la presión del sector privado, de realizar cualquier tipo de reforma fiscal, por otro, llevaron a un déficit creciente del sector público que fue cubierto en gran medida por financie

miento externos.

Hacia fines del período de Díaz Ordaz los límites del modelo de desarrollo seguido se hacían cada vez más evidentes.

El Sector Paraestatal en los Setentas

C.1 La Situación Económica en 1970 y la Política de LEA

La economía mexicana en 1970, estaba caracterizada por fuertes desequilibrios sectoriales y regionales por un lado, y por otro, por la agudización de los problemas de balanza de pagos y de crecimiento de la deuda externa, mismos que ponían cada vez más en duda la estabilidad del sistema fundada en una muy desigual distribución del ingreso y un creciente desempleo.

Las medidas de política económica seguidas durante la época del desarrollo estabilizador, habían tenido un aparente éxito al lograrse tasas elevadas de crecimiento (6.2% anual) y una admirable estabilidad de precios. Sin embargo, debajo de la superficie se estaban desarrollando graves problemas, que hacían dudar seriamente de la posibilidad misma de seguir creciendo.

La estructura industrial mexicana se había venido desarrollando en base a la importación de bienes de capital, insumos y tecnología, estando las ramas más dinámicas en gran parte controladas por el capital extranjero. La falta de integración vertical y horizontal de la industria resultaba en una acentuada dependencia del exterior y en una rigidez de las importaciones.

El proteccionismo, los subsidios a la industria y un mercado internocautivo, habían resultado en una planta industrial con muy bajos niveles de competitividad mundial, lo que frenaba la exportación de manufacturas. Lo anterior se veía agravado por la política de un tipo de cambio fijo, que al mantener el peso sobrevaluado subsidiaba las importaciones y gravaba las exportaciones.

El dinamismo que había caracterizado al sector agropecuario, a partir de las reformas de los cuarenta fue, después de 1965 cosa del pasado, notándose un estancamiento en la producción de alimentos básicos y una pérdida de dinamismo de las exportaciones agropecuarias acentuando las presiones sobre la balanza comercial.

La política de subsidio al capital y de virtual congelamiento de los salarios reales, tenía como resultado un desempleo

creciente y un reducido mercado interno, que basaba su dinámica en el consumo de bienes duraderos y suntuarios por parte de los sectores urbanos de elevados ingresos.

Las características de la estructura industrial mencionadas arriba, junto con la desigual distribución del ingreso, en condiciones de un elevado grado de monopolio global, resultaban en excesos de capacidad productiva ociosa, cuya existencia empezaba a frenar la inversión privada en esas ramas empezando a mostrar evidentes signos de pérdida de dinamismo.

El diagnóstico en que se basaba la concepción de política económica de LEA, fue relativamente simple; se partía del carácter desequilibrado del desarrollo reciente, tanto a nivel regional como sectorial, reconociendo la existencia de sectores y zonas deprimidas, abandonadas por la política estatal, que retrasaban el crecimiento global. La identificación de una serie de estrangulamientos sectoriales, imponían una intervención masiva del Estado; energéticos, siderurgia, etc. requiriéndose también recuperar el dinamismo de la producción agrícola.

Por otra parte, el déficit de balanza de pagos al agudizarse requería de una renegociación de la dependencia y de --

cambios en la política comercial; se consideró necesario - promover intensamente la exportación de manufacturas.

El déficit fiscal se acercaba a límites insostenibles, forzando a recurrir en cada vez mayor medida al financiamiento externo, el Estado se propuso la realización de una reforma tributaria para solventar los gastos originados por la necesidad de intervenir decisivamente en el proceso de crecimiento.

El diagnóstico efectuado requería de la definición de una - estrategia de política, que de implementarse garantizaría - la continuación del crecimiento por un cierto período al - menos, teniendo su centro dinámico en la participación esta - tal.

En sentido estricto la definición y formulación de la "Nueva Estrategia", nunca llegó a realizarse, si entendemos a ésta como "un conjunto de objetivos, instrumentos y medidas, estrictamente coordinados entre sí y con la política global - de desarrollo". (NAFINSA "LA POLÍTICA INDUSTRIAL" lecturas FCE # 4 T. I p. 194).

Fue hasta el tercer año de gobierno cuando la elaboración - del documento de "Lineamientos para la Formulación de un - Plan de Desarrollo 1973-1980" elaborado por la Secretaría -

de la Presidencia, sentó las que debieron haber sido las bases de la estrategia por desarrollar.

Desafortunadamente, el mencionado documento tuvo poco impacto sobre la opinión pública y menos aun dentro del gobierno. Las urgencias del corto plazo se impusieron una vez más sobre los planteamientos estratégicos del largo plazo. Sin embargo, hay que señalar que pese a los grandes problemas que enfrentó, el llamado "Desarrollo Compartido", logró avanzar en la solución de algunos de los problemas estructurales de la economía.

En términos generales, la estrategia que se quiso implementar debía de conjugar el crecimiento económico, con la "distribución equitativa" de sus frutos planteándose abarcar los siguientes puntos:

- Reforma tributaria
- Rescate de las zonas deprimidas
- Modernización de la agricultura
- Atenuación de los desequilibrios regionales
- Reforma educativa

Junto a las políticas económicas tradicionales, se planteó promover una activa política de empleo con la finalidad de ampliar el mercado interno y coadyuvar a la solución del

desempleo.

Dentro del conjunto de medidas implementadas en el sexenio, destaca especialmente la ampliación del sector paraestatal. Así, en 1970 estaban registradas en la Secretaría del Patrimonio Nacional, un total de 84 Entidades Paraestatales-Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Minoritaria, y Fideicomisos; para 1976 el número registrado se elevó a 845 paraestatales, de las cuales - 403 correspondían a empresas de participación mayoritaria, 211 a fideicomisos, 176 eran organismos descentralizados y los restantes 55 eran empresas de participación minoritaria.

Hay un factor que es muy importante destacar y es que si bien el crecimiento en número del sector paraestatal fue espeluznante, apenas si hubo cambios en la participación del Sector en el total de la inversión pública federal realizada y éstos fueron en sentido negativo. En 1971, el porcentaje de su participación fue 69.5% y para 1976 había descendido a 67.7%.

Estas cifras en aparente contradicción se explican, por una parte, debido al rápido incremento de la inversión pública global en el período y, por otra, mucho más importante, debido a la proliferación de entidades paraestatales de todo

tipo, principalmente fideicomisos, (de cero fideicomisos registrados en la Secretaría de Patrimonio Nacional (SEPANAL) 1970, llegaron a 387 en 1974 y después de una depuración - realizada por la SEPANAL quedaron 211 en 1976) abocados a resolver una multitud de problemas particulares y a satisfacer demandas de grupos de presión. Una parte muy importante de las nuevas paraestatales estaba constituida por entidades de escasos recursos y posibilidades de acción, y que siempre carecieron de un marco global que normara su desarrollo y - definiera con claridad su papel en el crecimiento del país. Muchas de esas entidades han sido liquidadas o están en proceso de liquidación, otras subsisten en condiciones precarias y no cumplen cabalmente con sus objetivos.

Independientemente del fenómeno apuntado, es indudable que el grueso del sector paraestatal ha venido cumpliendo eficazmente con su papel y en la coyuntura actual es indispensable fortalecerlo e impedir que crezca anárquicamente, como sucedió en este período, planeando su desarrollo y constituyéndolo en un eficaz instrumento de bienestar social.

C.2 Panorámica del Sector en el Período.

La expansión del sector paraestatal en este período abarcó

casi todas las ramas de actividad económica, su impacto fue muy importante a todo lo largo del sexenio y el sostenimiento de su actividad permitió en buena medida mantener un nivel de crecimiento aceptable hasta 1976. La pérdida de dinamismo de la economía después de este año se debe a factores de otra índole ya analizados y no tiene nada que ver con la dinámica del sector paraestatal.

Así, mientras el producto interno bruto del país se incrementó a una tasa promedio de 5.7% de 1971 a 1975, el PIB paraestatal (sin incluir empresas de participación minoritaria) lo hizo a una tasa media de 12.3% en términos reales.

Esta dinámica le permitió aumentar su participación en el PIB de un 8.3% en 1970 a 11.2% en 1975.

Por otra parte, mientras en 1970 el sector paraestatal contribuía con el 9.6% de los ingresos tributarios totales, para 1975 su participación se elevó a 12.5% creciendo a todo lo largo del período a una tasa promedio superior al 20.0%.

Por lo que respecta a la generación de empleos, éste ocupó en 1970 a 411 mil personas y en 1975 a 626 mil personas, por lo que el empleo generado por el Sector entre 1971 y 1975 creció en promedio al 8.8% anual.

Las exportaciones e importaciones del Sector crecieron en promedio en el mismo periodo, 17.7% y 24.5%, respectivamente, elevando la participación de éste en el total del déficit de la balanza de mercancías de 33.9% en 1970 a 42.2% en 1975. Comportamiento que puede ser explicado debido al alto componente externo de la inversión pública, así como a su acelerado crecimiento y a la incapacidad del sector privado de producir los bienes de capital necesarios para sostener el crecimiento de las ramas básicas y de energéticos que son las principales importadoras del sector público.

Esta extraordinaria expansión paraestatal se reflejó en la casi duplicación de la generación de energía eléctrica a pasar de 7,414 miles de Kw. en 1970, a 12,182 miles de Kw. en 1976.

Las ventas de productos petroleros y petroquímicos se elevaron a tasas de 22.0% y 32.7% en promedio durante el sexenio.

La producción de acero pasó de 3.8 millones de toneladas en 1970 a 6.2 millones de toneladas en 1976 (incluye industrias integradas y semiintegradas; producción programada para 1976).

El valor de la producción de bienes de capital de las tres principales empresas de Cd. Sahagun (DINA, CNCF y SIDENA) -

de un poco más de 1 mil 700 millones de pesos en 1970 alcanzó a superar los 5 mil 250 millones en 1975.

También se amplió considerablemente el sistema comercializador del Estado. Así la Compañía Nacional de Subsistencias Populares aumentó su cadena de tiendas al menudeo de 1 200 a 6 000 de 1970 a 1975.

En el mismo período sus ingresos pasaron de 4 mil 500 millones de pesos. También en el mismo lapso, los centros de compra establecidos en el país pasaron de 1 200 a 2 800.

La acelerada expansión del Sector, en el marco de una política de precios y tarifas del mismo destinada a subsidiar a la industria privada principalmente, resultó en un acelerado crecimiento de las transferencias otorgadas por el Gobierno Federal a los organismos y empresas controladas presupuestalmente, que subió de 7 mil 237 millones de pesos en 1971, a 39 mil 728 millones en 1975 y 30 mil 799 millones en 1976.

La situación financiera del Sector durante el período es el más claro resultado de una política parcial y desintegrada de desarrollo paraestatal.

No se puede pensar en una política acelerada de gastos e inversión paraestatal sin diseñar paralelamente una política de ingresos y financiamiento.

Cuando por sus objetivos específicos lo requieran, las entidades paraestatales que se financien mediante transferencias del Gobierno Federal, los recursos necesarios deberán ser preferentemente captados por vía tributaria en el marco de una política financiera del sector público flexible y equitativa.

C.3 Principales Entidades.

Además del acelerado desarrollo de las industrias paraestatales básicas como las de energéticos y siderurgia, a lo largo de la primera mitad de los sesentas se implementaron una serie de medidas de apoyo a los diversos sectores de la economía a través de la creación, reestructuración e impulso, de paraestatales de todo tipo.

Una de las principales medidas de apoyo al campo por parte del sector paraestatal en este período, fue la unificación de las principales instituciones nacionales de crédito que atenderían al agro. En 1975 se decretó la integración de los Bancos de Crédito Ejidal, Agrícola y Agropecuario, en el actualmente llamado Banco Nacional de Crédito Rural, con el fin de aprovechar al máximo los recursos administrativos

disponibles y poner en marcha una política crediticia integrada.

También destaca en este período la acción de la Productora Nacional de Semillas (PRONASE) que a partir de 1970 llega a cuadruplicar su producción, lo cual constituyó sin duda un importante avance en su meta de apoyar al conjunto de los productores agrícolas mexicanos. Sin embargo, persistieron una serie de problemas administrativos y no se logró diversificar suficientemente la producción para adecuarla a las características de la mayoría de las zonas temporales del país.

Para apoyar a la producción azucarera y regular su comercialización, se creó la Financiera Nacional Azucarera, (FINASA), y se trabajó coordinadamente con la Unión Nacional de Productores de Azúcar (UNPASA), tomándose la decisión de elevar el precio del azúcar para beneficio del productor.

Se creó también la Operadora Nacional de Ingenios (ONI), que habría de manejar 31 ingenios con el apoyo de FINASA y algunos fondos para compra de maquinaria y vivienda para los cañeros.

La ganadería se vio beneficiada con la constitución de la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, entidad --

orientada a la satisfacción de la demanda de medicamentos y vacunas adecuadas, por su precio y presentación para los pequeños y medianos ganaderos.

Se continuó apoyando la producción de alimentos balanceados, de buena calidad y bajo precio, a través de Alimentos Balanceados de México (ALBAMEX) así como mediante el establecimiento de plantas productoras de alimentos para animales de pequeña escala y pequeños productores.

Se creó Tabacos Mexicanos (TABAMEX) en sociedad con productores tabacaleros y capitales privados, para regular el aprovechamiento y comercializar el tabaco, beneficiando a los campesinos productores.

Se fundó el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), y Productos Químicos Vegetales Mexicanos (PROQUIVEMEX), como asociaciones de productores con el Estado para defender los derechos de los cultivadores, comercializando adecuadamente sus productos.

Como una medida de fomento directo a la industria rural, se hicieron funcionar 351 empresas agroindustriales en los sectores forestal, agropecuario, industrial y otros en asociación con ejidatarios, llegándose a generar empleos para 20 161 ejidatarios.

Desgraciadamente muchas de estas empresas fracasaron, ya que se carecía de la capacidad técnica y financiera suficiente para hacerlas rentables y muchas veces su creación fue resultado más de presiones políticas que económicas. Una vez solucionadas las primeras, los recursos dejaban de fluir.

Por otra parte, se descuidó la capacitación y muchas veces los equipos de las unidades agroindustriales no se llegaron a utilizar, algunos desarrollos turísticos ejidales habrían de quedar abandonados por falta de capital de trabajo y organización.

En el caso de la agroindustria, su promoción en el sexenio de LEA se realizó sin ningún plan preestablecido y la asignación de recursos careció de criterios claros que aseguraran su eficiencia. Tampoco se establecieron prioridades regionales o sectoriales ni existió una adecuada coordinación entre las distintas entidades del sector público, lo que originó frecuentes duplicaciones e interferencias. El Estado se abocó a desarrollar un programa sin estar preparado para hacerlo.

En otros campos de la actividad paraestatal se lograron importantes avances, así la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA) que operaba en 1970 con 2 mil 722 millones

de pesos, alcanzó en 1976 un nivel de operaciones superior a los 16 mil millones. Este año aseguró más de 6 millones de hectáreas, 700 mil cabezas de ganado y otorgó seguros de vida a 712 mil campesinos.

Para desarrollar las zonas boscosas del país, se crearon importantes industrias forestales integradas. Así se creó la Forestal Vicente Guerrero (FOVIGRO), con la finalidad de promover el aprovechamiento racional de los bosques guerrerenses y elevar el nivel socio-cultural de los habitantes de la región.

Esta entidad ha creado una serie de industrias forestales manufactureras, ha abierto caminos y ha prestado en coordinación con otras instituciones, servicios diversos tales como atención médica y dental, capacitación para el trabajo, etc.

En Durango, se creó el organismo Productos Forestales Mexicanos con el objeto de aprovechar racionalmente el recurso boscoso y de crear industrias que le agreguen valor a la materia prima forestal.

A pesar de que se destinaron importantes sumas al fomento forestal, la producción de madera en rollo apenas si creció a un ritmo similar al de la población, sin embargo, se --

logró consolidar una importante infraestructura industrial forestal que es necesario apoyar y reorganizar en un marco global de desarrollo.

Se crearon también importantes entidades abocadas al apoyo de las zonas deprimidas, como la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA) y el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, entre otras.

Dentro del marco de las actividades paraestatales "tradicionales" energéticas e industrias básicas se creó el Instituto Nacional de Energía Nuclear en 1972 con el fin de utilizar la energía nuclear y aprovecharla para el desarrollo tecnológico, económico y social del país.

En el ramo del acero se fundó el Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas Las Truchas, desarrollándose en el sexenio su primera etapa. Para racionalizar las actividades de la siderurgia paraestatal se creó la Comisión Coordinadora de la Industria.

Dentro del Sector Industrial se le dió un gran impulso a la Producción de Fertilizantes; Guanos y Fertilizantes de México aumento su volumen producido de 1.8 millones de toneladas en 1971 a 2.5 millones en 1976. En el mismo ramo se creó un consorcio industrial dedicado a la producción -

de materias primas para fertilizantes denominados Productores de Fertilizantes, S.A. (PROFERSA) y se adquirió la empresa de Fertilizantes Fosfatados de México.

En otros campos, se inició la actividad de la empresa integrada Productos Pesqueros Mexicanos, que desarrolla acciones dentro de la extracción, transformación y comercialización de especies marinas para consumo humano e industrial. Se crearon instituciones de investigación y política científica y tecnológica. Dentro de la actividad financiera se siguió apoyando plenamente a los fondos de fomento, especializados en apoyar distintos sectores de la economía, entre otros: - pequeña y mediana industrial, turismo, fomento de exportaciones, agricultura, etc.

El Sector a lo largo de este período tiene un comportamiento que se podría caracterizar como dual. Por una parte, tenemos al grueso del Sector constituido por las empresas estatales de energéticos, siderurgia, fertilizantes, bienes de capital y de insumos y servicios estratégicos para el campo, que aun con algunas deficiencias derivadas de una inadecuada presupuestación y programación, así como de una concepción parcial de su papel con la política económica global, cumplieron en general con los objetivos para los que fueron

creadas.

Por otra parte, se dió efectivamente un crecimiento desordenado del Sector que si bien económica y financieramente no fue significativo, tuvo un impacto muy serio en la esfera política y afectó la credibilidad en la eficiencia del sector público como conductor de la economía.

El crecimiento desordenado del Sector se dió fundamentalmente en las ramas agroindustriales y se abusó especialmente de la figura del fideicomiso, cuya proliferación fue en gran medida injustificada, ya que carecían por lo general de objetivos claros y recursos suficientes.

Esto, sin embargo, no debe de ser un argumento en contra del sector paraestatal o en contra de la intervención del Estado en la economía, sino más bien a favor de la planeación cuidadosa de la acción pública como único instrumento para superar las fallas y los retrasos en materia de bienestar social, de nuestro país.

Así el papel que las empresas paraestatales habrán de jugar en la superación de estas fallas, deberá de estar cuidadosamente definido en los planes del Sector Público, buscando la mejor coordinación de las distintas entidades para el logro de los objetivos nacionales.

PLANEACION Y DESARROLLO EN MEXICO

Antecedentes de la Planeación en México.

La función planificadora del Estado Mexicano deriva de las obligaciones que le asigna la Constitución de 1917, sin embargo, diversos factores tanto de índole política y administrativa, así como económica, han impedido que el Estado asuma plenamente esta función.

Pese a ésto, a lo largo de su historia se han realizado diversos intentos en esta dirección y actualmente el país está en proceso de consolidar un esquema de planeación operativo cuyos avances analizaremos más adelante. Antes, haremos un breve análisis de los intentos de planeación integral más importantes que han desarrollado los gobiernos post-revolucionarios destacando los aspectos relacionados con el desarrollo agropecuario.

Ya en 1934, siguiendo los lineamientos del Presidente Calles, el Partido Nacional Revolucionario presentó el "Plan Sexenal del Gobierno Mexicano 1934-1940" que se habría de implementar bajo la presidencia del General Lázaro Cárdenas.

Más que un plan o un programa de desarrollo en sentido - -

estricto, el Primer Plan Sexenal fue un documento político que sentaba las bases de un esquema de política económica, destinado a fomentar el desarrollo según los planteamientos del ideario revolucionario.

El apoyo prioritario lo recibiría el campo, a través de la aceleración del reparto agrario dirigido preferentemente a beneficiar al sistema ejidal. El Plan señalaba que el mero reparto de tierras era insuficiente para garantizar un nivel de vida adecuado para el campesino, por lo cual el Estado asumía la responsabilidad de desarrollar la agricultura fomentando la organización de los productores, buscando y adoptando sistemas modernos de cultivo y estableciendo centros distribuidores de semillas y fertilizantes, así como, apoyando la introducción y el uso de maquinaria agrícola. La expansión de las áreas de riego fue otra de las prioridades y se diseñaron políticas de apoyo a la ganadería y silvicultura.

El 1er. Plan Sexenal también contuvo una serie de lineamientos relacionados con otros campos de la actividad estatal, tales como: trabajo, educación, salud, gobierno, economía nacional, hacienda y crédito público, entre ellos.

En la época de su formulación no existían en el país los

organismos económicos ni la suficiente información estadística, que permitieran elaborar un diagnóstico detallado de la realidad que se proponía modificar y por lo mismo el Plan careció de metas cuantitativas.

Por otra parte, no se definieron con claridad los instrumentos para llevarlo a cabo, ni el gobierno pudo contar con una estructura interna operativa para desarrollar el Plan.

Sin embargo, el Primer Plan Sexenal tuvo excelentes resultados en lo que se refiere al desarrollo agropecuario, mayores que cualquier otro de los planes implementados a la fecha.

Estos resultados, ahora bien, no se debieron mayormente a los méritos de una planeación estricta del desarrollo agrícola, sino más bien a una enérgica acción directa del Estado en alianza con los campesinos, para incrementar la producción en el marco de un compromiso político derivado de la Revolución de 1910 y no de un plan técnicamente adecuado.

Precisamente uno de los elementos de mayor valor del Primer Plan Sexenal es su claridad política y su compromiso con un proyecto nacional de desarrollo ampliamente aceptado e impulsado por la sociedad en su conjunto. De ese compromiso, derivó su capacidad de movilización del esfuerzo productivo que tan buenos frutos rindió en el campo.

El éxito de un plan, cualquiera que este sea, radica más en su capacidad de movilización y de compromiso, que en la perfección técnica de su contenido.

Como una continuación del 1er. Plan Sexenal, se elaboró para el período 1941-1946 el llamado "Segundo Sexenal 1941-46" - que habría de constituir la base de la política de desarrollo del General Avila Camacho.

Este Plan, como el precedente, adoleció de graves fallas de orden conceptual, si bien en este sentido fue más completo que el anterior. Así, se destinó un capítulo completo a la problemática de la organización y coordinación de las entidades gubernamentales con fines de planeación. No se contemplaron metas cuantitativas ni se realizó un diagnóstico detallado de la coyuntura económica. Sin embargo, se sugirió la elaboración de un programa de acción pública en términos cuantitativos que desafortunadamente no se llevó a cabo.

La estructura del Plan se dividía por sectores productivos, sociales y aquellos de gobierno y política económica.

Con respecto al desarrollo agropecuario se propuso continuar con el reparto agrario y consolidar lo realizado en la materia; se propuso también que la producción ejidal se constituyera en la base de la economía rural, se buscaba el - -

mejoramiento de los campesinos y demás sectores populares a través de la organización de la producción y la distribución con fines sociales; el crédito habría de ser canalizado -- para el apoyo del campesino y se estableció la igualdad jurídica de la mujer campesina.

La política de desarrollo de los demás sectores no mostró -- grandes avances en relación al primer Plan.

La economía mexicana en esos años, en parte debido a la Segunda Guerra Mundial y en parte a los resultados de las -- transformaciones estructurales emprendidas por Cárdenas, en tró en una etapa de acelerado crecimiento económico. Esta -- situación convirtió al Segundo Plan Sexenal en un documento de archivo más, ya que el Gobierno de Avila Camacho casi no lo utilizó.

En esta etapa el desarrollo respondió más bien a una combinación favorable de circunstancias internas y externas que a una actividad estatal planeada.

Con respecto al sector agropecuario, el abandono del Segundo Plan Sexenal repercutiría en él negativamente, y una vez pa sado el impulso de la administración Cardenista en contra a lo postulado por el Plan, la economía ejidal fue cada vez -- menos apoyada iniciándose así el período de lo que algunos

autores llaman la contrarreforma agraria.

Un antecedente muy importante, pese a su limitada difusión, de los subsecuentes planes de desarrollo lo constituye el "Programa Nacional de Inversiones 1953-1958" preparado por la Comisión de Inversiones, antecedente administrativo de la actual Dirección de Inversiones Públicas.

Más que constituir un Plan, el Programa de Inversiones constituyó un análisis del comportamiento de la inversión pública y privada en años anteriores y en una serie de lineamientos para la asignación futura de la inversión.

Dentro de estos últimos, destaca especialmente la determinación de reducir la participación de la inversión pública de fomento agropecuario, que posteriormente tendría desfavorables repercusiones en su desenvolvimiento, particularmente porque la reducción de la inversión fue más aguda que la programada.

Conceptualmente, aun cuando su enfoque fue parcial, el Programa de Inversiones constituyó un avance en ciertos aspectos. Así se avanzó mucho en relación al instrumental analítico y a la información estadística utilizada. También se realizó un esfuerzo de jerarquización de las metas y prioridades de inversión, mas sin embargo, no se definió una - -

relación clara entre los objetivos que se plantearon; elevar el nivel de vida de la población, elevar la tasa de crecimiento, alcanzar un desarrollo más equilibrado, etc. los instrumentos para alcanzarlos y el esquema organizativo del sector público que convirtiera al programa en un instrumento operativo de planeación.

Posteriormente, en el marco de la Alianza para el Progreso, que exigía la elaboración de planes de desarrollo de alcance nacional como medio para alcanzar sus objetivos y como requisito para que los países participantes tuvieran acceso a los recursos externos, se elaboró el "Plan de Acción Inmediata 1962-1964" correspondiente a los últimos años de la administración de Adolfo López Mateos.

Además de sus condicionantes externos, el Plan se orientaba a superar un conjunto de factores depresivos que amenazaba frenar el dinamismo de la economía, entre ellos el debilitamiento de la inversión privada y de la demanda externa.

Se proponían una serie de medidas relacionadas con el monto y el destino de la inversión pública y privada, a la vez que se consideraban variables como el consumo público y privado, el sector externo y sus efectos sobre el nivel de la actividad económica.

Todas estas variables junto con las medidas relacionadas - con la inversión, se enmarcaron en un esquema de metas cuantitativas globales y sectoriales a la vez que se previó una política económica general coherente con las mismas.

Se pretendía que el Plan se convirtiera en un instrumento - para alcanzar metas específicas y sirviera para evaluar el papel del capital externo en el proceso de desarrollo.

En sus aspectos financieros el Plan de Acción Inmediata se proponía elevar la capacidad de autofinanciamiento del Estado y las empresas públicas, a través de una reforma tributaria y de una política de precios reales de los bienes y servicios del sector paraestatal. Estos objetivos particulares quedaron en el papel y el Estado financieramente débil empezó a depender cada vez más del financiamiento externo.

Por lo que respecta al sector agropecuario, se preveía un - ligero incremento de la inversión pública en el Sector y se buscó también estimular la inversión privada en el mismo. - Estas expectativas tampoco se cumplieron y además los planes de crédito agrícola se orientaron preferentemente a las explotaciones integradas apoyándose en recursos externos.

Si bien el Plan significó un avance en términos de operatividad, no pasó de ser un esquema de coordinación y jerarqui-

zación de la información del capital estatal y su financiamiento.

En este último aspecto no fue posible políticamente imponer sus lineamientos, lo que habría de tener muy serias consecuencias sobre las finanzas públicas en la siguiente década.

Los intentos de orientar a la inversión privada tuvieron - casi nulos resultados, por una parte, debido a la reducida base técnica y experiencia de los planificadores y por otra, a la ausencia de un esquema funcional de planeación indicativa, además de otros factores de índole política.

Casi dos años después del término del período correspondiente al Plan de Acción Inmediata, se elaboró el "Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-70" que cubriría casi todo el período presidencial de Díaz Ordaz.

La estructura del Plan comprendía un conjunto de metas globales, así como capítulos específicos de desarrollo económico; desarrollo social; sector externo; el programa de inversiones públicas para 1966-70; así como una serie de incentivos a la inversión privada.

Dentro de sus objetivos destacan el de mantener una tasa de crecimiento de no menos del 6% anual y el de dar prioridad al sector agropecuario, mejorando el nivel de vida de la -

población rural, asegurando el abastecimiento de alimentos y materias primas de origen rural. Otros objetivos importantes se relacionan con el crecimiento industrial, con el cual se buscaba reorientar corrigiendo sus desequilibrios. Se planteó también lograr una distribución del ingreso más equitativa, mejorar los servicios sociales y educativos. Por último, en el plano financiero se buscaba fomentar el ahorro interno y mantener la paridad y estabilidad de precios.

Por los resultados obtenidos parece ser que algunos objetivos se lograron a costa de otros. Así, por ejemplo, se mantuvo la paridad y se mantuvieron los precios a costa del desarrollo agropecuario, al cual se desatendió pese a su carácter prioritario. De una tasa de crecimiento anual proyectada de 5.3% se cayó a una tasa apenas superior al 2% real.

Por otra parte, si bien se superó la meta de crecimiento global esperada, los objetivos racionalizadores del Plan no se cumplieron.

Desgraciadamente el Plan de Desarrollo Económico y Social no fue más allá de su predecesor al ser tan solo un intento de programación, ordenación y coordinación de la inversión pública y su financiamiento, sin tener una eficacia real -

para orientar el comportamiento del conjunto de la economía, en especial del sector privado.

Su eficacia planificadora incluso en el caso de la inversión pública fue muy dudosa, ya que su monto y distribución más que responder a los lineamientos del Plan, respondió a las restricciones financieras de corto plazo y a las presiones del sector privado industrial, que exigía cada vez mayores apoyos en infraestructura, energéticos e insumos básicos. Los fracasados intentos de reforma fiscal y la anquilosada política de precios del sector paraestatal, pusieron una camisa de fuerza financiera al sector público, que dió al traste con las intenciones planificadoras contenidas en el Plan.

Por otra parte, las posibilidades reales de planear el desarrollo, se vieron siempre disminuídas por la ausencia de una estructura administrativa operante que permitiera la puesta en práctica de los planes; tampoco existieron los mecanismos adecuados a las medidas de política económica concretas, que tendieran a la consecución de las metas a través de la acción coordinada del sector público. Fueron abundantes las duplicaciones de funciones, o en otros casos no existían las unidades administrativas capaces de coordinar y dotar de continuidad a la acción estatal, por lo cual se cayó las

más de las veces en un pragmatismo inmediatista que perdió por completo la visión estratégica del desarrollo.

La crisis de la economía mexicana y del sector agropecuario en especial que se ha manifestado de diversas formas a lo largo de los setentas, tiene parte de su origen en la incapacidad de la administración pública de planear eficazmente tanto su desarrollo como el del país.

Ya se señaló anteriormente que durante el régimen del Lic. Echeverría, el único intento de planeación integral del desarrollo quedó en un documento publicado en la primera mitad de 1973, donde bautizó a la "nueva estrategia" como "Desarrollo Compartido", al que prácticamente nadie le prestó atención. Menudearon en este sexenio una serie de planes y programas regionales, sectoriales abocados a resolver problemas específicos que si bien en ocasiones tuvieron magníficos resultados, siempre carecieron de un marco global que los orientara y coordinara. Las más de las veces, sin embargo, lo que predominó fue la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos.

En la situación actual de la economía mexicana, ante el peligro de retornar a la senda del crecimiento sin desarrollo, es urgente fortalecer el proceso planificador para garantizar

un crecimiento que satisfaga los mínimos de bienestar de las mayorías que hasta la fecha han sido postergados por la lógica inmedatista del incremento del PIB sin más. En estas circunstancias y para avanzar por el camino del desarrollo equilibrado, es indispensable superar el estancamiento agrícola. El Estado tiene la fuerza política y los instrumentos directos e indirectos, para de una manera planificada y apegada a los principios revolucionarios de la Constitución del 17, superar la crisis del sector agropecuario y forestal, superación básica para lograr un desarrollo nacional armónico e independiente.

Situación Actual del Proceso Planificador en México

Como ya se apuntó, el Estado Mexicano se encuentra actualmente en un proceso de transformación que se espera le permitirá asumir plenamente su responsabilidad de regir el desarrollo económico y social del país.

La administración de JLP inició sus labores con la llamada Reforma Administrativa, que tiene el objetivo de dotar a la administración pública de los instrumentos y canales de acción que permitan una eficaz y eficiente acción en todos

los campos que le correspondan evitando duplicidades, coordinando acciones, definiendo responsabilidades y programando, a través de la asignación de recursos para la obtención de metas específicas, sus gastos e inversiones.

Paralelamente a la Reforma Administrativa se encuentra en proceso la llamada Reforma Política, que tiene el objetivo de ampliar los canales de la participación popular así como de las distintas organizaciones políticas de oposición en la discusión e implementación de las políticas de desarrollo.

Por otra parte y como el complemento "natural" de las reformas citadas, diversos organismos populares y profesionales, así como sectores de la administración pública, se han manifestado por una Reforma Económica que modifique el actual patrón de crecimiento sin desarrollo, otorgándole el Estado en alianza con las clases populares, el papel hegemónico en la conducción del desarrollo por una vía nacionalista y revolucionaria.

Para los fines de este trabajo interesa especialmente la llamada Reforma Administrativa, en tanto que es el instrumento más poderoso para realizar la Reforma Económica y entre ambas garantizar el espacio democrático en lo económico y

social, que requiere la Reforma Política.

Las bases de la Reforma Administrativa se encuentran contenidas en los siguientes ordenamientos legales:

La Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

A continuación se describen brevemente y se hace un análisis de su alcance y significación. Posteriormente se analizan otros ordenamientos legales que son de especial interés para este trabajo tales como, los Acuerdos de Sectorización y sus antecedentes inmediatos, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los organismos y empresas de participación estatal y otras relacionadas.

I Marco Legal

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta Ley aparece en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976 y en ella se establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada es aquella que está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías

de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. A su vez, la Administración Pública Paraestatal, está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Se considera que en el ejercicio de sus funciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, se puede contar con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. También el Poder Ejecutivo de la Unión se auxilia en los términos de las disposiciones legales correspondientes con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos.

En el mismo primer título de esta Ley, se señala que las entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República directamente

o a través de las dependencias competentes.

El título segundo de la Ley, se refiere a la Administración Pública Centralizada. Se consideran con igual rango las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, otorgándose a sus titulares la función de formular, respecto a los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República. Cada uno de los titulares, ejercerá las actividades de su competencia de acuerdo con el Presidente de la República.

En este título, se mencionan los aspectos organizativos y administrativos que deberán tener las Secretarías y Departamentos para el mejor desempeño de sus funciones.

En el artículo 17, se señala que para el más eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Será obligación de los Secretarios de Estado y de los Jefes

de los Departamentos Administrativos, dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos e informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite, en los casos en que se discute una Ley o algún asunto referente a sus actividades. Esto también será extensivo a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria.

En caso de que existiera alguna duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, para conocer de algún asunto determinado, el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

El capítulo II del Título Segundo de esta Ley, se refiere a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos con que contará el Poder Ejecutivo de la Unión para el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo. Asimismo, son los artículos que conforme a este capítulo se señalan todas y cada una de las funciones que tienen encomendadas las Secretarías y Departamentos.

El título de la Ley en estudio, se refiere a la Administración Pública Paraestatal. Dentro de ésta, serán considerados

como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Se consideran empresas de participación estatal mayoritaria a aquellas donde el Gobierno Federal o cualquier ente pública posean, conjunta o separadamente, más del 50% del capital social, o bien que exista una serie especial de acciones - que sólo pueda ser suscrita por el Gobierno Federal, o que a éste le corresponda nombrar a la mayoría de los miembros - del consejo de administración u órgano director.

Las empresas paraestatales de participación minoritaria son aquellas donde el Estado posee más del 25% pero menos del - 50% de sus acciones.

La Ley en estudio, en su artículo 50 de este título, faculta al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso - -

designe como coordinador del sector correspondiente.

Finalmente, cuando los nombramientos del presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, el Presidente de la República podrá designar a los funcionarios que proceda.

Los artículos transitorios de este título, se refieren a ciertos asuntos administrativos ya que el personal que por aplicación de esta Ley, pase a otra dependencia, en ninguna manera se verá afectado en los derechos que haya adquirido. Esta Ley entró en vigor el primero de enero de 1977.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.- Esta Ley apareció en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976.

En sus disposiciones generales, se señala que el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se normarán y regularán por las disposiciones de la misma y, que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El Gasto Público, comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que realizan el Poder Legislativo, el Poder

Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades antes mencionadas.

En el capítulo primero se señala que la programación del Gasto Público Federal, se basará en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, misma que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones. En los demás artículos de este capítulo, se hace referencia a otros aspectos de programación y presupuestación del Gasto Público.

En el segundo capítulo de la Ley en estudio, se hace referencia a los presupuestos de egresos y entre otras disposiciones, se menciona que el Gasto Público Federal se basará -

en los presupuestos que se formularán con apoyo de programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaboran para cada año calendario y se fundarán en costos, la Secretaría de Programación y Presupuesto por su parte, cuidará que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento.

En el capítulo III de la Ley en estudio, se señalan los aspectos concernientes al ejercicio del Gasto Público Federal. - Se establece que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que considere conveniente y autorizará los traspasos de partidas cuando sean procedentes, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas. Tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, se señala que el Gasto Público Federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se -

señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever. El cuarto capítulo de esta Ley se refiere a aspectos concretos de contabilidad.

Esta Ley es particularmente importante ya que introduce por primera vez en México, el uso del presupuesto por programas como el instrumento principal de planeación de las actividades públicas.

Por otra parte, esta Ley es el complemento directo de la Ley Orgánica de la Administración Pública y entre ambos forman la estructura de planeación en México.

Como se señaló, uno de los principales avances que se observan es el referido a la introducción del presupuesto programático, ya que éste permite que se establezca mayor congruencia entre las acciones y propósitos y un uso más racional de los recursos, a través de la aplicación de sistemas de coordinación, programación, presupuestación y evaluación de los programas y actividades más importantes de las entidades que integran la Administración Pública.

Para cumplir con estos objetivos es necesaria una infraestructura administrativa para lo operativo, financiero, económico y presupuestal que coadyuve a que los programas se -

logren ejecutar conforme a los términos y plazos establecidos, así como al cumplimiento de las metas de acuerdo a los objetivos trazados por el Gobierno en forma armónica con los sectores social y privado.

El presupuesto por programas es una utilísima herramienta de planificación, al decir de Gonzalo Martner:

"Presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación. La programación implica primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a uno muy pequeño y, finalmente, la prosecución del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo".

El presupuesto desempeña una parte secundaria en la primera fase, pero tiene una creciente importancia en la segunda. Facilita el proceso de elección proveyendo las bases para comparaciones sistemáticas entre alternativas en juego. Permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto. El Presupuesto es, en consecuencia, uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de

la programación. En suma, programar y presupuestar son conceptos ligados entre sí, pues uno forma parte del otro".

El presupuesto como instrumento de acción, contiene una serie de decisiones políticas así como los caminos concretos que permiten alcanzarlas.

La acción para ser eficiente y eficaz debe de estar planificada y debe de medir los recursos de todo tipo, financieros, humanos y materiales que requiere para realizarse, es decir, debe de estar presupuestada.

"La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada".

Así pues, el presupuesto por programas se considera una herramienta de control de eficiencia, un plan de trabajo y un instrumento de realizaciones del Gobierno, que vincula íntegramente todo el proceso presupuestario (formulación, ejecución, control y evaluación) facilitando la toma de decisiones, lo cual propicia una mayor racionalización administrativa al partir de una clara definición de los objetivos y metas, asignación de responsabilidades, cuantificación de costos, determinación de acciones alternativas y selección de las más adecuadas, agrupación de programas, su ejecución, control y evaluación en función de los factores que hacen -

posible alcanzar los resultados esperados.

Además de su utilidad como herramienta planificadora es útil para crear un procedimiento de supervisión, vigilancia y control de las actividades que el Estado se propone impulsar y realizar, indicando las políticas que se deben implementar y las obras prioritarias a ejecutar, la realización de los programas autorizados, el cumplimiento de los objetivos y metas de las distintas entidades, el ejercicio presupuestal, tanto en sus aspectos financieros como en los contables de cada entidad de acuerdo a las normas y lineamientos establecidos.

En el marco de la Reforma Administrativa la adecuada programación presupuestal evita duplicaciones en la Administración Pública; propicia el correcto encauzamiento de los fondos del erario; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos; es un medio para racionalizar las actividades públicas y brinda un sólido apoyo a las acciones que se programan ya que permite una supervisión adecuada de los gastos corrientes y de inversión evaluando así las erogaciones en relación a los resultados obtenidos.

Hay que recordar, sin embargo, que el presupuesto es una herramienta de la planeación y como tal debe de ser utilizada.

De nada sirve presentar un presupuesto por programas que no esté enmarcado en un plan de desarrollo sectorial y global con objetivos y metas compatibilizados entre sí y con un marco de política económica coherente. De hacerse así, tan solo sería un cambio formal de presentación, de un presupuesto por partidas a uno por "programas", sin ningún avance real.

Acuerdo de Sectorización.- En el marco de la Reforma Administrativa y con la finalidad de lograr una mejor coordinación de las actividades del sector paraestatal, el 17 de enero de 1977, se publicó en el Diario Oficial, un Acuerdo, a través del cual se agrupan las entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores, con el objeto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determine. Sucesivos acuerdos han venido reagrupando a las empresas públicas en los distintos sectores.

Anteriormente, la vigilancia y control de los organismos descentralizados (Ley de 1971) estaba a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional y en sus funciones tradicionales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la entonces Secretaría de la Presidencia.

El Acuerdo de Sectorización se decretó considerando que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las funciones que corresponden a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y se determinan las bases que permiten la organización sectorial.

Sin lugar a dudas, la organización es un factor básico para el aumento de la productividad de las entidades públicas y se pretende que a través de la sectorización se distribuya de una manera más equilibrada la coordinación y control que el Ejecutivo Federal debe realizar sobre las mismas. Entre otras ventajas, al quedar las empresas de la Administración Pública Paraestatal bajo el control directo de las Secretarías o Departamentos que tienen a su cargo un determinado sector, es posible lograr una mayor coherencia operativa y evitar contradicciones y duplicaciones.

La sectorización de las empresas paraestatales de acuerdo al sector productivo en que inciden o al tipo de servicios que prestan, es un importante avance en términos de eficacia de la acción planificadora del Estado. Ya que de esta manera la empresa pública puede adquirir plenamente el carácter de instrumento de promoción del desarrollo sectorial.

Por otra parte, a través de la agrupación sectorial de las

empresas públicas se logra una mejor coordinación y control de sus actividades, se determinan las bases para una adecuada organización sectorial, y se puede contar con instrumentos idóneos que permitan llevar a buen término los programas de gobierno y se logra una mayor coherencia operativa evitando duplicaciones y contradicciones.

Para apreciar plenamente el avance que significa la sectorización en términos de planeación y eficacia operativa analizaremos brevemente los antecedentes inmediatos de esta medida: la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, deberán rendir por lo menos bimestralmente un informe de actividades a su respectivo Organismo de Gobierno.

Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.- Esta Ley (Diario Oficial 31 de diciembre de 1971), se decretó bajo el período del Presidente Luis Echeverría, con el propósito de lograr un mejor control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas. Las instituciones del Ejecu-

tivo Federal designadas para esta función serían la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Además de los organismos descentralizados y las empresas públicas, en esta Ley se señala, "se adicionarán al tratamiento de las empresas de participación estatal, las sociedades en que una o varias instituciones nacionales de crédito, - uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen el 50% de este capital o más."

Se confieren las atribuciones de control y vigilancia a la Secretaría de Patrimonio Nacional quien deberá realizar una auditoría permanente y entre otras actividades, verificar el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señala la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría que más actividades de control sobre las empresas de participación estatal y organismos descentralizados tenía asignadas, era la Secretaría de Patrimonio Nacional. Ya que debería vigilar sus sistemas de contabilidad, -

auditoría, etc., revisar los estados financieros, fijar normas, vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, etc. Asimismo, esta Secretaría - deberá tener un representante con voz pero sin voto para - cada organismo y empresa que asistirá a todas las sesiones - de los Consejos de Administración, así mismo personal adicional que facilitaría las tareas de la Secretaría de Patrimonio. También estaba encargada de someter a consideración del Presidente, oyendo el parecer de las dependencias del - Ejecutivo interesadas, la modificación de la estructura y - bases de organización de los organismos y empresas o de - aquellos casos en que se piense sea conveniente su liquidación.

En el capítulo III de esta Ley, se hace referencia a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tengan por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, señalándose que deberían ser vigilados por un comisario de la Secretaría de Patrimonio. Por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debería comunicar a esta Secretaría, la inscripción de fideicomisos sus modificaciones, etc.

Finalmente, también en esta Ley se hace referencia a las empresas de participación estatal minoritaria, en las que deberá existir también un comisario designado por la Secretaría de Patrimonio; con un tratamiento dado por las disposiciones contenidas en el capítulo III.

Como un complemento a esta Ley posteriormente se publicó el Acuerdo a través del cual los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, deberán rendir por lo menos bimestralmente un informe de actividades a su respectivo Organismo de Gobierno. Este Acuerdo, se publicó el día 7 de abril de 1975, por iniciativa del Presidente Echeverría, y de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Constitución Política, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal, en la Ley de Inspección de Adquisiciones y en la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

Se consideró para la promulgación de este Acuerdo, que en virtud de que los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal son elementos básicos para el desarrollo del país, el Ejecutivo debe buscar el buen funciona-

miento y organización de los mismos. Asimismo, dichos organismos y empresas deberán rendir a sus respectivos Consejos de Administración, Junta Directiva, Comité Ejecutivo u Organismo de Gobierno equivalente, un informe de actividades y además esa información debe unificarse de acuerdo a las leyes vigentes.

En este Acuerdo se señala la obligación para los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal de rendir por lo menos bimestralmente, un informe de actividades a su respectivo Organismo de Gobierno. Tal informe deberá comprender su situación financiera, el avance de sus programas anuales de operación, las actividades realizadas a partir de la fecha de la última sesión del Consejo de Administración y el estado de ejercicio de los presupuestos anuales de caja, de operación e inversión.

Respecto a las inversiones para construcción o ampliación de obras, el informe deberá apuntar los avances en el cumplimiento del programa de obras y erogaciones efectuadas, el importe de cada uno de los contratos, los acuerdos de obra y las estimaciones pagadas así como los concursos celebrados.

También el informe deberá abarcar todo lo referente a las -

adquisiciones y deberá incluir un programa de adquisiciones, una relación de inventarios, precios, cumplimientos de proveedores, inversiones y plazos de pago.

El primer elemento que salta a la vista al analizar estas disposiciones legales en su carácter de instrumentos administrativos y de control, es que sin contener ni en su letra ni en su espíritu, un enfoque que permitiera planear el desarrollo del sector paraestatal, no podría convertirlo en un elemento de acción directa coordinada y compatibilizada con el Ejecutivo.

Al recaer las actividades de control y supervisión en las Secretarías de Patrimonio Nacional, Hacienda y Crédito Público y por lo que respecta a las inversiones en la Secretaría de la Presidencia, nadie tenía una visión integral de las acciones del sector paraestatal, además de que éstas se veían frecuentemente obstaculizados por procedimientos burocráticos los cuales obligaban a los directores de las mismas, a recurrir al Ejecutivo Federal para la resolución de sus programas, invalidando muchas veces en la práctica, las atribuciones de control y supervisión de las Secretarías involucradas.

Por otra parte, al centralizarse el control de las - --

paraestatales casi por completo bajo la Secretaría de Patrimonio Nacional, se privó al resto de las Secretarías de un importantísimo instrumento de acción directa en la promoción del desarrollo de los distintos sectores. Además, los criterios administrativos de control impidieron que se pudiera tener una idea del impacto global y sectorial de las paraestatales, de tal manera que se pudiera orientar su desarrollo.

En esta situación la duplicación de esfuerzos y la descoordinación de actividades similares, se tornó en uno de los principales obstáculos al desarrollo paraestatal. Hacia fines del sexenio pasado el desordenado crecimiento del Sector y las no poco frecuentes duplicaciones e ineficiencias, proveyeron a los sectores más retardatarios de la sociedad de un arsenal de argumentos en contra del Estado y las empresas públicas, orientados más que a la superación de las evidentes fallas, a lograr el debilitamiento del Estado heredero de la Revolución para imponer así, una vez más, su particular proyecto de "desarrollo" en beneficio de sus muy particulares intereses.

Actualmente es claro que las empresas públicas deben de ser modelo de eficiencia económica y social. Y que la crítica y

el reconocimiento de las desviaciones y fallas del pasado, - no son un argumento en contra de las paraestatales, sino a favor de la implementación de un proyecto nacional de desarrollo que las integre cabalmente, en función de su ámbito particular de acción y de su potencialidad, en un esquema de acción integral y ordenado, convirtiéndolas en un eficaz instrumento de desarrollo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto y los Acuerdos de Sectorización brevemente analizados, constituyen un importante avance en este sentido, al incorporar una serie de criterios y lineamientos de acción a largo plazo de los que se espera obtener resultados concretos.

Desgraciadamente, aun no se ha logrado definir completamente el modelo del país al que aspiramos, ni menos aún el camino global que seguiremos y los esfuerzos en que se apoyará el Estado para alcanzarlo. Los campos de la lucha están cada vez más definidos y es claro que la definición que se requiere no deriva de criterios legales y administrativos, sino de una muy viva y actuante decisión política que no ha sido tomada. Aun permanecen disfrazadas las modalidades de política económica de la década pasada y, en vías de - -

superarse definitivamente la crisis de 1976, es cada vez - más urgente y así lo han manifestado las mayorías organizadas del país, la implementación de un nuevo modelo de desarrollo en el cual el Estado conjuntamente con las mayorías defina y dirija el rumbo del país. En las adecuaciones legales que se han comentado se considera, está el marco de una diferente actuación gubernamental.

3. EL SECTOR PARAESTATAL AGROPECUARIO Y FORESTAL EN MEXICO

A. Situación Actual

Tradicionalmente la falta de información y vigilancia de las empresas paraestatales ha ocasionado cierta anarquía en su funcionamiento y control, así como, incongruencia con los programas de desarrollo, tanto a nivel nacional como sectorial; todo ésto ha propiciado serias desviaciones en la consecución de sus objetivos. Esta situación hizo evidente la necesidad de coordinar las actividades de las entidades paraestatales, con el fin de integrarlas adecuadamente a la dinámica de la economía nacional, tanto al nivel de la formulación de sus planes y programas como en el control y evaluación de su cumplimiento.

Una de las principales limitaciones observadas para llevar a cabo la coordinación de sus actividades, era que no existía un mecanismo institucional que fuera el puente entre las entidades paraestatales y los responsables de la programación sectorial en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Este mecanismo debía tener las características de ser lo suficientemente ágil para permitir una adecuada y constante - -

comunicación entre ambas partes, sobre todo en las etapas de formulación de los programas y presupuestos, para que la forma en que se considere a las entidades del área paraestatal, corresponda a una verdadera acción participativa en los dos sentidos.

Las limitaciones anteriormente citadas, tratan de ser superadas mediante los propósitos de congruencia global que pretende alcanzar la Reforma Administrativa, a través de la organización, programación, presupuestación, evaluación y control, así como realizando actividades concretas, tendientes a optimizar la operación de todas las unidades del Sector Público.

Analizaremos a continuación la situación de las entidades paraestatales relacionadas con el Sector Agropecuario y Forestal, cuya problemática se encuadra con los aspectos anteriormente tratados.

La coordinación del Sector Agropecuario y Forestal, según el Acuerdo de Sectorización, recayó en el titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, quien propuso y fue aprobado, la creación de una nueva unidad administrativa que lo apoyara eficazmente en las labores de coordinación. Esta Unidad es la Coordinación General de Integración

y Desarrollo, quien ha venido diseñando e instrumentando un programa integral con la finalidad de racionalizar las actividades del área paraestatal del Sector y viene a ser el puente institucional entre las entidades del área y los responsables de la programación sectorial y nacional, así como también con todas las unidades del Sector Público con quien tienen relación.

El origen de las entidades paraestatales hoy coordinadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, data del año de 1936 cuando se crea la primera empresa para estatal forestal. Posteriormente, se van incorporando algunas entidades más, pero es hasta la presente década cuando alcanza un mayor auge la creación de estas entidades, ya que en los años de 1970 a 1977 es cuando se originan la mayoría de ellas.

Las entidades paraestatales actualmente en funcionamiento, bajo la coordinación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a través de la Coordinación General de Integración y Desarrollo, están integradas por 39 empresas de participación estatal, 22 fideicomisos y 9 organismos descentralizados. De estas 70 entidades, 28 pertenecen al subsector Agrícola, 14 al Pecuario y 28 al Forestal. A su -

vez, las entidades se dividen según la actividad principal que desarrollan en dos grupos que son el de Producción y Transformación, donde quedan comprendidas 39 empresas y el de Servicios que agrupa a las 31 entidades restantes.

Cabe señalar, que si bien estas empresas constituyen el conjunto más representativo de aquellas paraestatales, cuyas actividades inciden directamente sobre el desarrollo agropecuario y que están coordinadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, no incluye otras que tienen un importantísimo papel en el desarrollo del campo que no corresponden al Sector.

Como ya se vió, a partir del Acuerdo de Sectorización, se busca una mejor coordinación de las actividades del Sector Público, a través del agrupamiento de las distintas entidades y dependencias bajo su correspondiente cabeza de sector con el fin de optimizar el impacto de las mismas en la economía agraria.

Es sabido que muchas entidades paraestatales caen dentro del campo de acción de dos o más sectores, por lo que se requiere de coordinar adecuadamente la acción de la empresa pública.

Por ejemplo, en el caso de la producción de fertilizantes,-

es claro que su impacto es básico en la producción agrícola, sin embargo, al ser su proceso de producción industrial, la coordinación de la actividad estatal en la rama ha quedado bajo el sector industrial. Sin discutir la conveniencia o no de la anterior situación, al respecto lo que importa destacar, es la necesidad de definir criterios operativos para cumplir eficazmente con el espíritu del Acuerdo de Sectorización en materia de coordinación sectorial.

Al analizar los objetivos generales de las entidades del Sector, encontramos que el grupo dedicado a actividades de producción y transformación, la mayor parte de ellas tiene una serie de objetivos complementarios entre los cuales se encuentran: la comercialización de productos agropecuarios y forestales; la realización de acciones que coadyuven a una distribución eficiente de dichos productos; lograr que los productos del campo adopten y apliquen la tecnología más adecuada; llevar a cabo programas de producción y distribución de insumos agropecuarios, así como implementar las acciones y las normas necesarias que persigan el bienestar de la población rural en forma integral.

Por lo que respecta a las entidades del grupo servicios, tienen una amplia gama de objetivos, siendo los más

importantes: el desarrollo de recursos humanos a través de la formación del personal científico y técnico orientado a proporcionar asistencia técnica y capacitación directa a los productores; la investigación de un patrón tecnológico acorde con las características y peculiaridades del país; - fomentar las actividades agropecuarias y forestales mediante el otorgamiento de créditos en forma oportuna y suficiente; desarrollar actividades tendientes a combatir las plagas que afectan a los cultivos y a las especies silvícolas, así como la prevención y combate de las enfermedades epidémicas del ganado y la realización de acciones encaminadas a apoyar a las comunidades rurales con los servicios mínimos indispensables de bienestar social, tales como centros de salud, escuelas, caminos, electrificación, agua potable, etc.

Para dar una idea de la importancia del Sector, analizaremos brevemente algunas cifras relacionadas con su presupuesto, la generación de empleos, la población que benefician y otros datos relevantes.

Para el cumplimiento de sus objetivos, las entidades parastatales del Sector Agropecuario y Forestal tuvieron un presupuesto total, para 1978, de 13,155 millones de pesos, que

representó el 46% en relación al presupuesto total asignado a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el 21.7%, con respecto al presupuesto total del sector agropecuario. Para 1970, se estima que el presupuesto total del área paraestatal del Sector será del orden de 19,158 millones de pesos, representando un incremento con respecto a 1978 de 45.6% a precios corrientes, aunque en términos generales se estima que dicho porcentaje se reduciría al 20%, aproximadamente. A nivel subsectorial, se distribuye de la siguiente manera: agrícola 10,648 millones de pesos (55.8%), pecuario 4,055 millones de pesos (21.1%) y forestal 4,419 (23.1%), y se financia de la siguiente manera: 61.6% con recursos propios, 34.0% con recursos fiscales, 2.4% con crédito interno, y 2.0% con crédito externo.

En 1978, el grueso de los recursos (aproximadamente 60%) se destinaron a actividades relacionadas con la producción y la transformación de productos agropecuarios y forestales. Los recursos destinados a la administración de las empresas y a la comercialización de sus productos fueron aproximadamente de 7% a 5% respectivamente. En menor medida se destinaron cantidades aun significativas a sanidad, crédito y apoyo comunitario.

Para el año de 1979, se encuentran cambios importantes en la asignación de recursos derivados tanto de una mejor técnica presupuestaria, como de cambios en las prioridades sectoriales.

Así los recursos destinados a producción y transformación reducen su participación aproximadamente a 39% del total, mientras comercialización y crédito la incrementan a 17 y 11 por ciento respectivamente.

Por lo que respecta a la generación natural de empleo del sector paraestatal, se debe afirmar que ha venido creciendo casi al doble que la tasa de empleo registrada por la economía nacional, sin embargo, es conveniente hacer notar que en los últimos años, las empresas públicas sólo ocuparon el 4.1% del total de la población económicamente activa.

En el año de 1979, las entidades del área paraestatal bajo la coordinación del Sector Agropecuario y Forestal, generaron directamente un total de aproximadamente 38 000 empleos distribuidos de la siguiente forma 63.1% corresponde a trabajadores manuales, el 23.7% a técnicos, el 11.6% a personal administrativo y el 1.6% restante a directivos.

Por lo que se refiere al nivel académico, se estima que existen tres mil profesionistas prestando sus servicios en las

paraestatales del Sector, siendo los principales campos de conocimiento los siguientes:

Ingeniería (Agronómica, Industrial, etc.)	44%
Medicina Veterinaria Zootecnista	22%
Contaduría Pública	13%
Economía	5%
Derecho	5%
Química, Biología	5%
Administración	4%
Otras Disciplinas	2%

Las actividades de estas entidades también proporcionan beneficios de consideración al generar indirectamente un buen número de empleos, el cual si bien es difícil precisar, se puede decir que es significativo y que en buena parte de las áreas donde operan, llega a ser considerable el número de personas cuyo trabajo y subsistencia depende directamente de esas actividades.

También es importante comentar lo positivo de los programas de capacitación de personal que estas entidades llevan a cabo, pues la mayoría de ellas realizan actividades de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, lo que ha redundado en mayores niveles técnicos y de bienestar.

Con respecto a su impacto social; las empresas del Sector - Agropecuario y Forestal benefician a más de 1 500 000 personas aproximadamente, destacándose por su importancia dentro de las entidades del subsector agrícola, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, la Comisión Nacional de Fruticultura, la Productora Nacional de Semillas, el Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural, y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, cuyos beneficios se pueden observar a nivel nacional.

En cuanto a las entidades consideradas dentro del subsector pecuario merecen especial mención las actividades que realizan: Alimentos Balanceados de México, S.A., el Fideicomiso Campaña Nacional Contra la Garrapata, así como la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, debido a que su radio de acción abarca prácticamente todo el país.

En el subsector forestal cabe destacar la importancia que tienen: Productos Forestales Mexicanos, Forestal Vicente - Guerrero, Productos Forestales de la Tarahumara, y Fideicomiso de la Palma, debido al gran impacto que tienen sus actividades en la generación de empleos y, en términos generales, en las economías regionales de los lugares donde operan. Las entidades paraestatales que prestan servicios, se deben

mencionarespecialmente, ya que sus actividades se distribuyen entre más del 80% del total de personas beneficiadas - por las entidades paraestatales del Sector, y sus acciones se dirigen principalmente a las zonas deprimidas y más atrasadas del país, destacando en este caso el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital que ha realizado una muy positiva labor en las áreas deprimidas del Estado de Hidalgo, - la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, cuyos beneficios se pueden observar en las comunidades menos favorecidas de las zonas desérticas.

Finalmente, se puede afirmar que la población beneficiada - la constituyen en su mayoría ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y aquellas personas que de alguna manera - se interrelacionan con los trabajos de estas entidades, fundamentalmente en las áreas rurales donde operan.

Finalmente, señalaremos que las acciones de las entidades - paraestatales del Sector cubren todos los Estados de la República, habiendo un número considerable de empresas que desarrollan sus actividades en varias Entidades Federativas.

Hay algunos Estados en los que sus acciones son más intensas, como resultado de una mayor identificación de su problemática con los trabajos que llevan a cabo estas entidades.

De una manera esquemática, a continuación se citan las Entidades Federativas donde participarán el mayor número de empresas en el año de 1979.

El primer lugar lo ocupa el Distrito Federal con 22 entidades, que representa el 31.4% del total en operación. Le siguen en orden de importancia los Estados que a continuación se mencionan.

ESTADO	NUMERO DE EMPRESAS
Guerrero	10
Hidalgo	10
Veracruz	9
Jalisco	9
San Luis Potosí	8
Oaxaca	8
Chiapas	8

En los demás Estados, el número de paraestatales que tienen actividades es menor y se puede estimar en 4 entidades en promedio.

Como resultado de la desconcentración administrativa que se ha llevado a cabo en cada una de las entidades para el mejor cumplimiento de sus programas, se han establecido 197 - --

oficinas administrativas que operan para diversos fines; 110 plantas o centros de producción que se encargan del cumplimiento directo de los programas básicos de las entidades y 50 unidades regionales que operan como centros de coordinación o como delegaciones regionales. Destacan por el número de instalaciones que en ellos se ubican, las siguientes Entidades Federativas: Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Veracruz y Tamaulipas, como se puede apreciar en el siguiente cuadro. (ver página 104).

CLASIFICACION GEOGRAFICA Y CARACTER ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES ESTATALES QUE INTEGRAN EL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL 1979.

ENTIDADES FEDERATIVAS	C A R A C T E R			
	Oficinas	Plantas	Unidad Regional	Total
Aguascalientes	6	1		7
Baja California Norte	4	1	1	6
Baja California Sur	6	1		7
Campeche	6	2		8
Coahuila	5	2	3	10
Colima	6	4		10
Chiapas	3	3	5	11
Chihuahua	4	7	6	17
Distrito Federal	44	16	6	66
Durango	7	5	1	13
Guanajuato	6	3	1	10
Guerrero	8	7	3	18
Hidalgo	6	3		9
Jalisco	3	4	5	12
México	6	3	2	11
Michoacán	4	3	7	14
Morlos	5	4	1	10
Mayarit	4	6	2	12
Nuevo León	4		4	8
Oaxaca	5	4	4	13
Puebla	3	2	3	8
Querétaro	4	1		5
Quintana Roo	5	2		7
San Luis Potosí	6	1	1	8
Sinaloa	4	5	3	12
Sonora	4	4	4	12
Tabasco	5	1	1	7
Tanculipas	7	6	4	17
Tlaxcala	5	2	1	8
Veracruz	4	2	8	14
Yucatón	4	3	3	10
Zacatecas	4	2	1	7
T O T A L	197	110	80	387

B. Evaluación de las Paraestatales del Sector.

Recientemente se realizó una evaluación general de las paraestatales del Sector a nivel subsectorial, a partir de la aplicación de un cuestionario que contempla los aspectos económico-industriales y económico-sociales más significativos de las mismas.

Las entidades consideradas en el grupo de Producción y Transformación, se evaluaron con base en el análisis de los siguientes aspectos: localización, producción, grado de dependencia y punto de equilibrio. La localización de las entidades se estudió de acuerdo a la existencia de materias primas, de mercado de los productos, de mano de obra regional disponible, de fuentes de energéticos y de vías y medios de comunicación adecuados, así como a la influencia del medio ambiente en las actividades desarrolladas por las entidades. Los aspectos de producción se evaluaron con base en el análisis de los beneficios de la producción y de la atención que prestan a algunos aspectos de ingeniería industrial, como son el control de tiempos, muestreos de trabajo, distribución de la planta, control de calidad, productividad (del proceso y de la mano de obra) y manejo de inventarios.

El grado de dependencia se evaluó de acuerdo con el componente externo de los activos fijos y con el grado de integración nacional del proceso, es decir, el origen de los insumos utilizados. Finalmente, el punto de equilibrio se estimó de acuerdo con las ventas de las entidades y su estructura de gastos.

Por su parte, las entidades consideradas en el grupo de Servicios se evaluaron con base en el análisis de los aspectos de localización y funcionamiento, atendiendo el primero de ellos a las facilidades para cubrir con sus servicios a las regiones delimitadas dentro de sus áreas de influencia, a la realización de estudios previos a la localización de las entidades, a la política de contratación de acuerdo con sus necesidades y la existencia de mano de obra regional, y a los sistemas de comunicación con que cuentan para llevar a cabo sus actividades. El funcionamiento se evaluó en base a la participación que tienen los beneficiarios tanto en la elaboración como en la ejecución de los programas, al éxito o fracaso alcanzado por los programas realizados a la presencia de obstáculos que entorpecen las actividades, y a la apreciación en cuanto a si las erogaciones realizadas se justifican de acuerdo con los resultados obtenidos hasta el

momento.

Cabe señalar que para fines de evaluación cada uno de los aspectos tratados se calificaron en escala de 0 a 100 y se establecieron 6 rangos de apreciación, que son:

<u>PUNTOS OBTENIDOS</u>			<u>APRECIACION</u>
90	a	100	Excelente
80	a	89	Muy Bien
60	a	79	Bien
40	a	59	Regular
20	a	39	Mal
0	a	19	Pésima

Subsector Agrícola

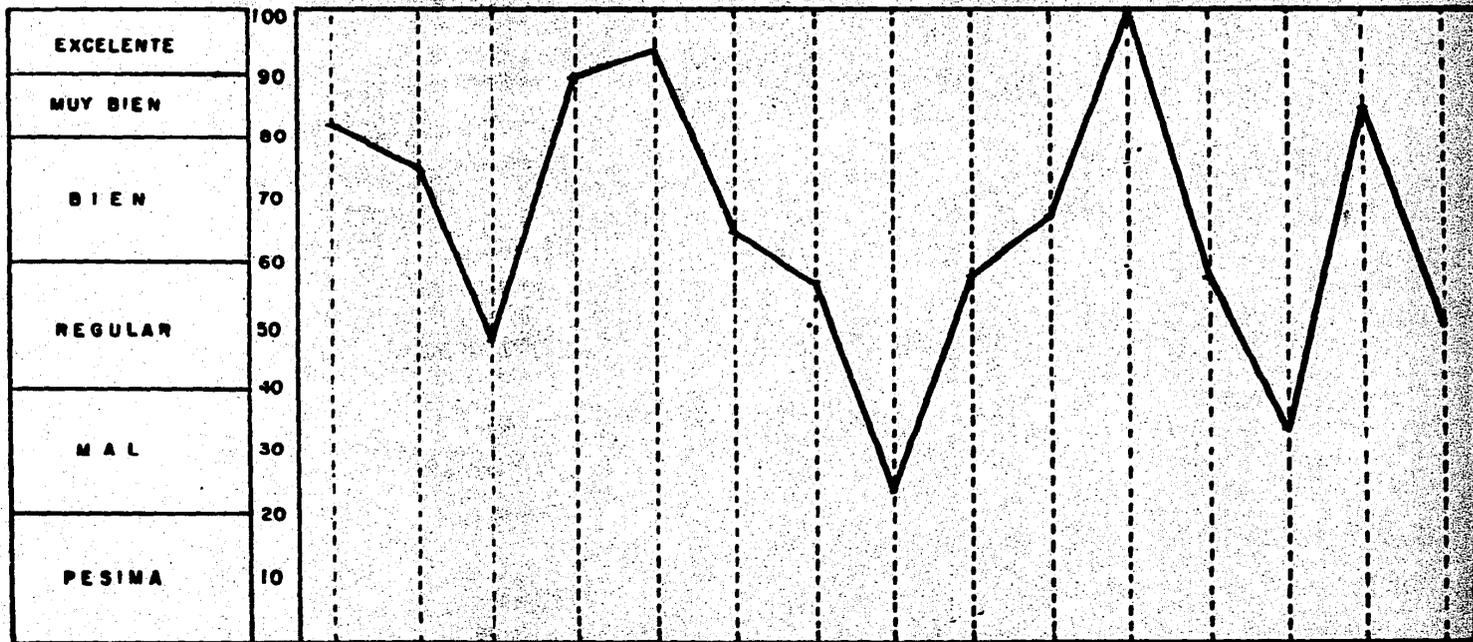
Entidades del Grupo de Producción y Transformación. En términos generales se puede decir que desde el punto de vista económico industrial, el funcionamiento de las entidades de este grupo es aceptable, ya que la puntuación promedio de todos estos aspectos resultó de 64 puntos que corresponde a una apreciación de BIEN.

En el cuadro 1 se muestra claramente esta situación observándose que la localización de las entidades es buena en cuanto a la disponibilidad de materias primas y a la facilidad de comercialización de la producción; así mismo tomando en

EST

SUBSECTOR AGRICOLA **CUADRO I**
GRUPO DE PRODUCCION Y TRANSFORMACION

CONCEPTO APRECIACION	ESCALA	LOCALIZACION					PRODUCCION					GRADO DE DEPENDENCIA	PUNTO DE EQUILIBRIO
		MATERIAS PRIMAS	MERCADO	MANO DE OBRA	ENERGETICOS	MEDIOS DE COMUNICACION	MEDIO AMBIENTE	BENEFICIO DE LA PRODUCCION	CONTROL DE TIEMPOS	MUESTREO DE TRABAJO	DISTRIBUCION DE PLANTA		

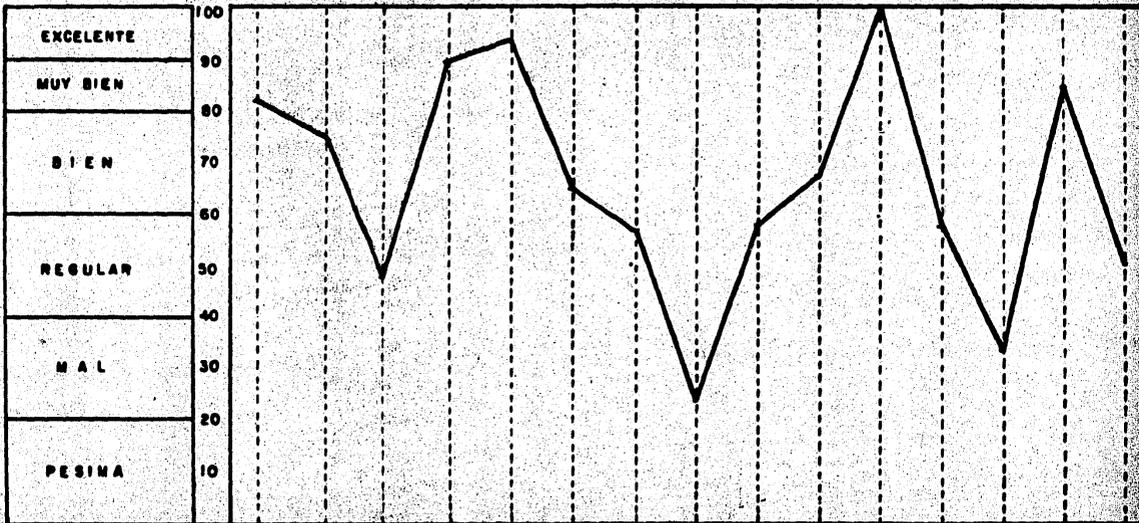


RESULTADO GLOBAL : PUNTOS 64

APRECIACION : BIEN

SUBSECTOR AGRICOLA **CUADRO I**
GRUPO DE PRODUCCION Y TRANSFORMACION

CONCEPTO APRECIACION	ESCALA	LOCALIZACION						PRODUCCION						GRADO DE DEPENDENCIA	PUNTO DE EQUILIBRIO
		MATERIAS PRIMAS	MERCADO	MANO DE OBRA	ENERGETICOS	MEDIOS DE COMUNICACION	MEDIO AMBIENTE	BENEFICIO DE LA PRODUCCION	CONTROL DE TIEMPOS	MUESTREO DE TRABAJO	DISTRIBUCION DE PLANTA	CONTROL DE CALIDAD	PRODUCTIVIDAD		



RESULTADO GLOBAL: PUNTOS 64

APRECIACION: BIEN

cuenta las fuentes de energéticos y los medios de comunicación, se considera que la ubicación de las entidades es excelente. Sin embargo, se observan ciertos problemas de localización de algunas entidades en cuanto a las existencias regionales de mano de obra capacitada, y se presentan casos en que su operación se ve afectada por las condiciones del medio ambiente.

En lo referente al funcionamiento de las entidades, la evaluación alcanzó una calificación un poco más baja, ya que en cuanto a los beneficios de la producción, es decir, la parte del valor de la producción que resta una vez cubiertos los costos directos, son bajos en la mayoría de las entidades por lo que escasamente alcanza una calificación de regular.

En los aspectos de ingeniería industrial la situación es la siguiente: el control de tiempos se considera un aspecto que presenta ciertas deficiencias, pues la mayoría de las entidades no lo toman en cuenta; un poco más de la mitad de las entidades realizan muestreos de trabajo para medir la eficiencia, establecer estándares y/o mejorar métodos, por lo que en este punto la apreciación es regular; respecto a la distribución de la planta también se considera una buena

apreciación ya que en todas las entidades la distribución - se realizó con base a los criterios de aprovechamiento de - espacio, aprovechamiento de luz y de mínima distancia de re corrido; en cuanto a control de calidad su evaluación arrojó una puntuación de excelente, debido a que la mayoría de las entidades tienen establecidos sistemas para este fin. - Por otra parte, tomando en cuenta la productividad del proceso y la de la mano de obra, se considera que la productividad media en las entidades del subsector agrícola clasificadas en el grupo de Producción y Transformación es regular; asimismo, se aprecia que no tienen un adecuado manejo de in ventarios por lo que en este aspecto la apreciación es mala.

El grado de dependencia se analizó con base al porcentaje - de componente extranjero de la maquinaria y equipo, y al - promedio de integración nacional, resultando que las entidades no tienen una gran dependencia externa, por lo que puede decirse que estas empresas no gravitan significativamente sobre los requerimientos de divisas del país. Finalmente, en cuanto al punto de equilibrio, aproximadamente el 50% de las entidades funcionan por arriba de él, en tanto que el - otro 50% todavía registra déficit en sus flujos de ingresos.

Entidades del Grupo de Servicios. El resultado global de la

evaluación fue de 72 puntos que equivale a una apreciación de BIEN. En el cuadro 2 se presenta la gráfica de evaluación económica social obtenida, apreciándose que desde el punto de vista de la localización de las entidades, ésta presenta algunas deficiencias que se reflejan principalmente en los aspectos de sistemas de comunicación inadecuados y de una mala política de contratación debida a la escasez de mano de obra calificada. En cuanto al funcionamiento, se aprecia que en dos de los aspectos analizados, que son la participación de los beneficiarios en la elaboración y ejecución de los programas y la existencia de obstáculos para su funcionamiento, se puede considerar una evaluación de regular, mientras que en los otros dos aspectos que son el éxito de los programas y la justificación de las erogaciones, la evaluación es de excelente y bien, respectivamente.

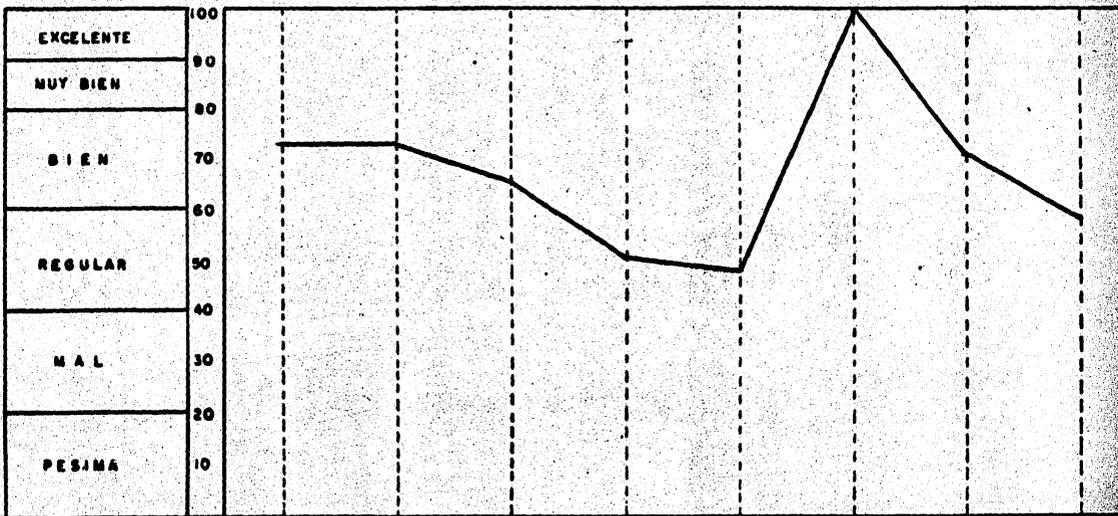
Subsector Pecuario

La evaluación global del Grupo de Producción y Transformación de este subsector, alcanzó 63 puntos que corresponde a una apreciación de BIEN, la cual se presenta en el cuadro 3, donde se observa que desde el punto de vista locacional el

SUBSECTOR AGRICOLA
GRUPO DE SERVICIOS

CUADRO 2

CONCEPTO APRECIACION	ESCALA	LOCALIZACION				FUNCIONAMIENTO			
		REGIONES BENEFICIADAS	ESTUDIOS DE LOCALIZACION	POLITICA DE CONTRATACION	SISTEMA DE COMUNICACION	PARTICIPACION DE BENEFICIARIOS	EXITO DE LOS PROGRAMAS	CARENCIA DE OBSTACULOS	JUSTIFICACION DE EROGACIONES



RESULTADO GLOBAL | PUNTOS 78

APRECIACION: BIEN

aspecto con mayores deficiencias es el referente al medio ambiente, siendo los aspectos más favorables los relacionados con los medios de comunicación, con la disponibilidad de energéticos y con la existencia de mano de obra abundante.

Respecto a la producción, los aspectos que presentan mayores deficiencias son los que se refieren a beneficios de la producción, control de tiempo y productividad. En cuanto al grado de dependencia y punto de equilibrio de evaluación de estos aspectos apenas alcanza una apreciación de regular.

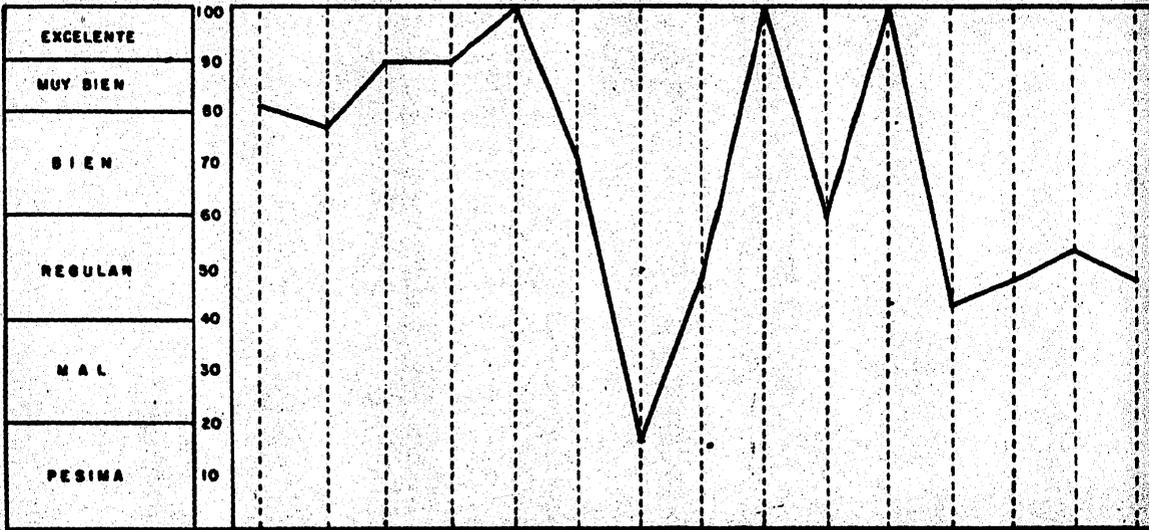
Entidades del Grupo de Servicios. En el cuadro 4, se presenta la gráfica de su evaluación económica-social, en la cual se observa que su resultado global fue de 83 puntos, correspondiendo al rango de apreciación denominado como MUY BIEN. En la gráfica puede observarse que en casi todos los aspectos considerados la puntuación es muy alta, con excepción del relativo a la presencia de obstáculos que en ocasiones entorpecen su sano desarrollo.

Subsector Forestal

Entidades del Grupo de Producción y Transformación. Los re-

SUBSECTOR PECUARIO **CUADRO 3**
GRUPO DE PRODUCCION Y TRANSFORMACION

CONCEPTO APRECIACION	ESCALA	LOCALIZACION						PRODUCCION						GRADO DE DEPENDENCIA	PUNTO DE EQUILIBRIO
		MATERIAS PRIMAS	MERCADO	MANO DE OBRA	ENERGETICOS	MEDIOS DE COMUNICACION	MEDIO AMBIENTE	BENEFICIO DE LA PRODUCCION	CONTROL DE TIEMPOS	MUESTREO DE TRABAJO	DISTRIBUCION DE PLANTA	CONTROL DE CALIDAD	PRODUCTIVIDAD		



RESULTADO GLOBAL : PUNTOS 63

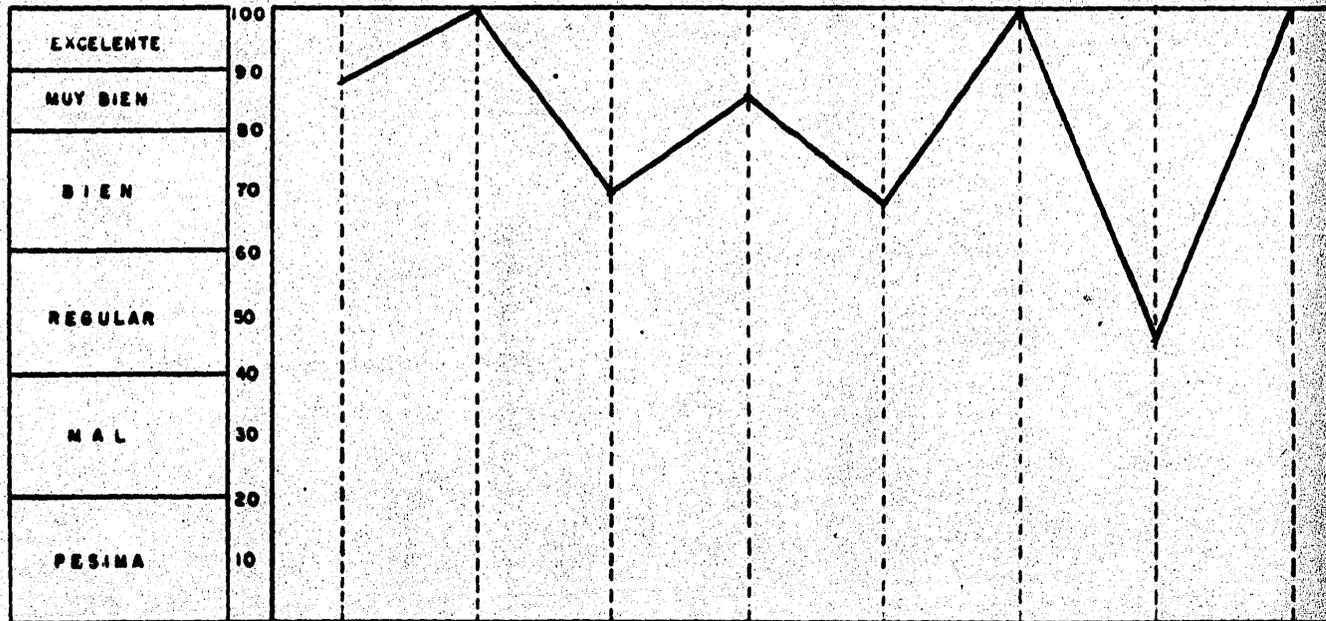
APRECIACION : BIEN

**SUBSECTOR PECUARIO
GRUPO DE SERVICIOS**

CUADRO 4

115

CONCEPTO APRECIACION	ESCALA	LOCALIZACION				FUNCIONAMIENTO			
		REGIONES BENEFICIARIAS	ESTUDIOS DE LOCALIZACION	POLITICA DE CONTRATACION	SISTEMA DE COMUNICACION	PARTICIPACION DE BENEFICIARIOS	EXITO DE LOS PROGRAMAS	CARENCIA DE OBSTACULOS	JUSTIFICACION DE ENCOMENDAS



RESULTADO GLOBAL PUNTOS 83

APRECIACION: MUY BIEN

sultados obtenidos se presentan en el cuadro 5, donde se aprecia que la evaluación general alcanzó 63 puntos que corresponde a una apreciación de BIEN.

En la gráfica correspondiente se observa la situación de los aspectos de localización, producción, grado de dependencia y punto de equilibrio, teniéndose que en cuanto al primero de esos aspectos, las entidades se encuentran generalmente bien ubicadas; los aspectos productivos donde mayores deficiencias se registran es en los beneficios de la producción y, por tanto, en la productividad del proceso; en relación al grado de dependencia, se observa poca influencia externa en el funcionamiento; y por último, destaca un aspecto al que debe otorgársele la mayor atención, consistente en que la mayoría de las entidades están funcionando por debajo de su punto de equilibrio. Cabe señalar que esto último sucede porque algunas empresas además de sus programas de producción, realizan otras actividades con propósitos esencialmente sociales y, por tanto, las erogaciones por estos motivos no son recuperables.

Entidades del Grupo de Servicios. En el cuadro 6, se presentan los resultados y la gráfica obtenida, apreciándose que la calificación general fue de 77 puntos correspondiéndole

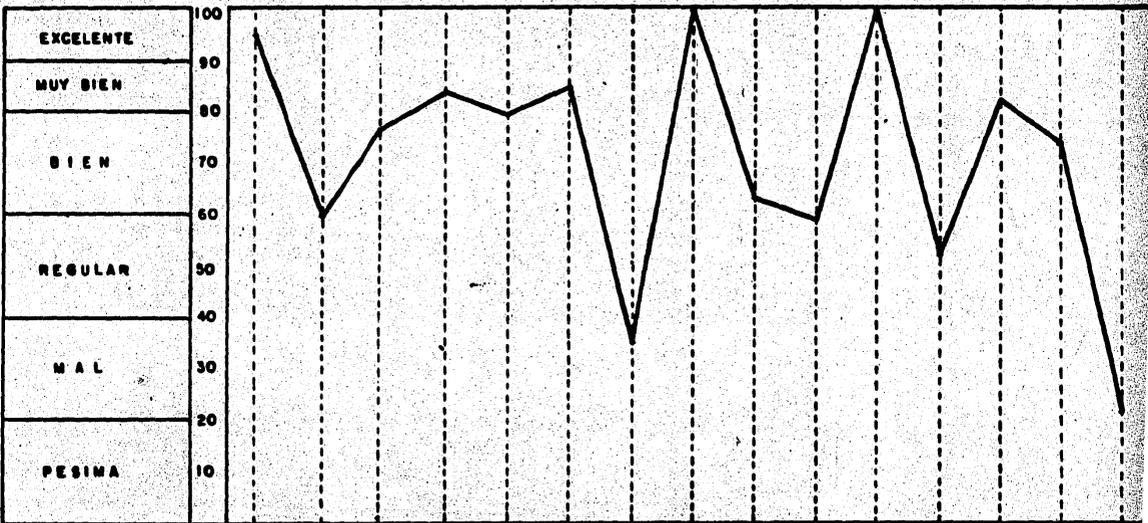
una evaluación de BIEN.

El análisis de cada uno de los aspectos considerados, nos indica que si bien el conjunto de entidades evaluadas significan una carga fiscal para el Estado y en la mayoría no se realizaron estudios para su localización, se considera que la ubicación de las entidades es buena, pues cuentan con sistemas apropiados de comunicación, llevan a cabo una adecuada política de contratación regional y cubren con sus servicios, eficiente y oportunamente, a todas las regiones consideradas en su área de influencia. Por otra parte, se considera el funcionamiento de estas entidades como muy bueno, ya que aunque la participación de los beneficios en la elaboración y ejecución de los programas es marginal, casi no se presentan obstáculos importantes para su desarrollo, por lo tanto se considera que los programas sociales y económicos realizados hasta ahora han tenido éxito y consecuentemente las erogaciones realizadas se justifican aún cuando es de esperarse mayor productividad de las mismas.

Por otra parte, y a pesar de los obstáculos señalados, el desempeño del Sector aun cuando debido a la carencia de una estrategia global que oriente su desarrollo, entre otros factores, no ha alcanzado los niveles de eficiencia y

SUBSECTOR FORESTAL **CUADRO 5**
GRUPO DE PRODUCCION Y TRANSFORMACION

CONCEPTO APRECIACION	E S C A L A	LOCALIZACION						P R O D U C C I O N					GRADO DE DEPENDENCIA	PUNTO DE EQUILIBRIO
		MATERIAS PRIMAS	MERCADO	MANO DE OBRA	ENERGETICOS	MEDIOS DE COMUNICACION	MEDIO AMBIENTE	BENEFICIO DE LA PRODUCCION	CONTROL DE TIEMPOS	MUESTREO DE TRABAJO	DISTRIBUCION DE PLANTA	CONTROL DE CALIDAD		



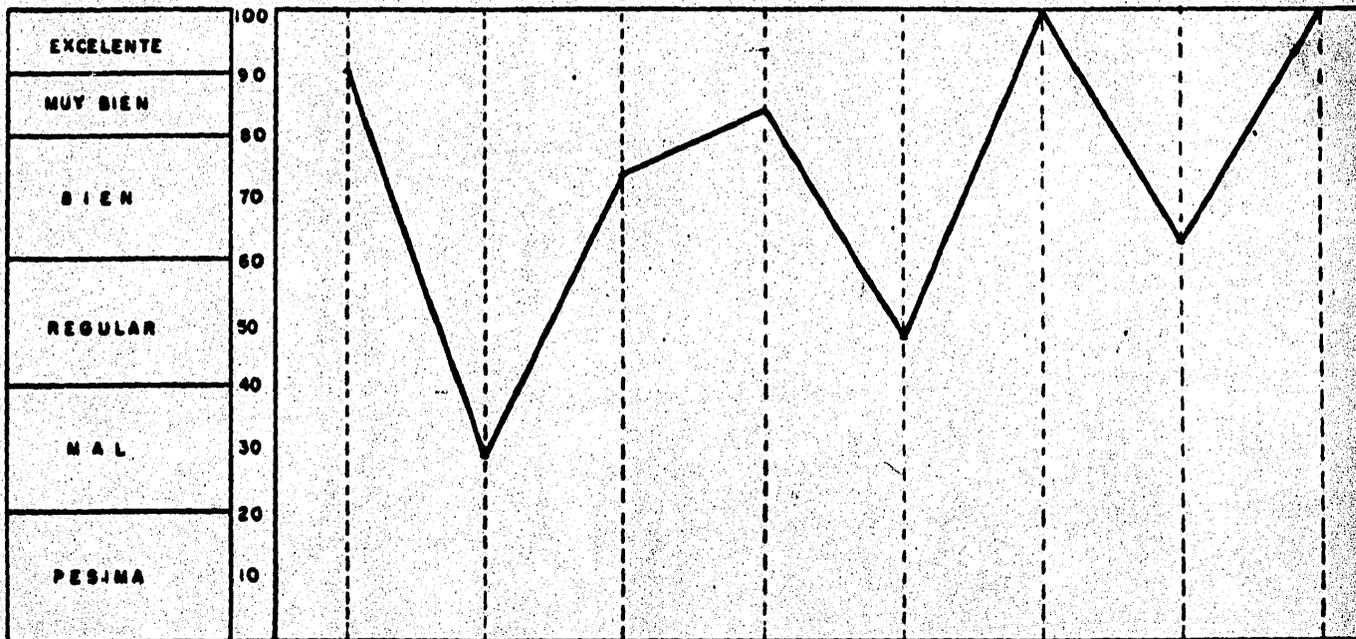
RESULTADO GLOBAL: PUNTOS 62

APRECIACION: BIEN

SUBSECTOR FORESTAL
GRUPO DE SERVICIOS

CUADRO 6

CONCEPTO APRECIACION	ESCALA	LOCALIZACION				FUNCIONAMIENTO			
		REGIONES BENEFICIADAS	ESTUDIOS DE LOCALIZACION	POLITICA DE CONTRATACION	SISTEMA DE COMUNICACION	PARTICIPACION DE BENEFICIARIOS	EXITO DE LOS PROGRAMAS	CARENCIA DE OBSTACULOS	JUSTIFICACION DE ERROGACIONES



RESULTADO GLOBAL | PUNTOS _____

77

APRECIACION: BIEN

eficacia que serían deseables, su funcionamiento es necesario en función de los beneficios económicos sociales que proporcionan a la población rural localizada en zonas marginadas o deprimidas, de la producción de insumos estratégicos para el Sector, de las investigaciones tecnológicas tendientes a mejorar la producción agropecuaria y la prestación de servicios de apoyo, entre otros servicios.

Por otra parte, tenemos que la localización de las entidades productoras es en general la adecuada, en relación a la disponibilidad de materias primas, mano de obra, comunicaciones y transportes, así como a los centros de consumo.

En cuanto a los aspectos de producción, cabe mencionar que las entidades paraestatales han puesto especial atención al control de calidad de la producción, aunque se detectaron deficiencias en algunos aspectos de ingeniería industrial.

Un aspecto que merece ser destacado, es que más de la mitad de las entidades que se consideraron en la evaluación, operaron por debajo de su punto de equilibrio, entre otras razones, por la magnitud de sus programas sociales.

Con respecto a las entidades que fundamentalmente se orientan a la prestación de servicios, tenemos que la mayoría de ellas están localizadas en las regiones marginadas del país.

o bien, en zonas que dada su importancia requieren el apoyo de organismos públicos para incrementar sustancialmente la productividad del campo, propiciándose la participación de los beneficiarios en la ejecución del programa, con lo cual se han aumentado las posibilidades del éxito de los mismos y se ha reducido la presencia de obstáculos de índole social.

C. Principales Entidades del Sector

Antes de realizar un análisis individual de las entidades prioritarias, haremos una breve panorámica conjunta de las 20 entidades más importantes del Sector considerando presupuesto, valor de la producción, empleo generado y población beneficiada.

Se consideran las siguientes entidades: del subsector agrícola, Tabacos Mexicanos, S.A., Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, Productora de Semillas, Fideicomiso para el Cultivo, Mejoramiento e Industrialización del Limón e Impulsora Guerrerense del Cocotero; del subsector pecuario: Alimentos Balanceados de México, S.A., Fermentaciones Mexicanas y Productora Nacional de Biológicos Veterinarios; del subsector forestal; Productos Forestales Mexica

nos, Forestal Vicente Guerrero, Celulosa del Pacífico y Fideicomiso de la Palma.

El presupuesto asignado a estas entidades para 1979, es de alrededor de 12 mil millones de pesos, correspondiendo el 60% aproximadamente al subsector agrícola, el 28% al pecuario, y el resto al subsector forestal.

El presupuesto conjunto de estas entidades representa alrededor del 60% del presupuesto del Sector.

Por lo que respecta a su producción, este conjunto de entidades obtuvieron en 1977 un volumen de producción considerable, agrupando productos de muy diversa naturaleza que presentaron un valor cercano a los 3 100 millones de pesos, esta cantidad es modesta en relación al producto sectorial para este año, 2% aproximadamente, pero es muy importante en cuanto a la naturaleza de los productos, ya que algunos de los insumos que producen estas entidades son considerados como estratégicos para el desarrollo de las actividades del Sector, tales como: semillas mejoradas, alimentos balanceados, antígenos, vacunas, fertilizantes e insecticidas.

El impacto de este conjunto de entidades, más que cuantitativo, es de carácter cualitativo, debido principalmente al apoyo que brinda a la producción agropecuaria.

Del valor de la producción de las 20 entidades consideradas, corresponden al subsector agrícola 1,921 millones de pesos, al pecuario 286 millones, y al forestal 319 millones.

En 1977 estas entidades generaron directa e indirectamente oportunidades de empleo, tanto permanente como eventual, - para alrededor de 50,000 personas.

Por otra parte, sus actividades significaron una derrama en el mismo año por concepto de sueldos y salarios para las - empresas productoras de 675.3 millones de pesos, y para las de servicios de 812.7 millones, cantidades que si bien no - son muy elevadas, tuvieron una importancia considerable pues la mayor parte se distribuyeron en el medio rural, en regio - nes de bajos ingresos, constituyendo en muchas ocasiones la principal, si no la única fuente de empleo e ingresos de - una microrregión.

Por lo que respecta a la población beneficiada por la acción del Sector, ya sea directamente al ser beneficiarios de al - gún servicio, o usuarios de los bienes estratégicos suminis - trados por el mismo o indirectamente por su impacto regio - nal, se estima que las 20 entidades consideradas, benefician en conjunto a cerca de 1 500 000 personas, de las cuales, - las entidades clasificadas como prestadoras de servicios, -

benefician a cerca del 80% de las personas, mientras que las restantes reciben beneficios de las entidades productoras. La población beneficiada son en su mayoría ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, y en general, aquellas personas que de alguna manera se interrelacionan con los trabajos de estas entidades, fundamentalmente en las áreas rurales donde operan.

Al respecto destacan por su importancia dentro de las entidades del subsector agrícola, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, la Comisión Nacional de Fruticultura, la Productora Nacional de Semillas, el Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural, y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, cuyos beneficios se extienden a nivel nacional. Dentro del subsector pecuario merecen especial mención las actividades que realizan: Alimentos Balanceados de México, S.A., el Fideicomiso Campaña Nacional Contra la Garrapata, así como la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, debido a que su radio de acción y los beneficios generados, abarcan prácticamente todo el país.

De todas las entidades correspondientes al subsector forestal, son particularmente importantes: Productos Forestales de la Tarahumara y Fideicomiso de la Palma, empresas que

tienen un gran impacto regional en las zonas boscosas del país debido a los empleos que generan y a los servicios de apoyo que prestan a los productores.

Finalmente mencionaremos dentro de las entidades de servicios, aquellas que atienden principalmente a las zonas deprimidas y más atrasadas del país, destacando en este caso el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital que ha realizado una muy positiva labor en las áreas deprimidas del Estado de Hidalgo y la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, cuyos beneficios se pueden observar en las comunidades menos favorecidas de las zonas desérticas.

Las perspectivas de desarrollo y de expansión del Sector son altamente favorables, ya que tan solo en los últimos años, la generación natural de empleo paraestatal ha venido creciendo casi al doble que la tasa de empleo registrada por la economía nacional, sin embargo, es conveniente hacer notar que las empresas públicas sólo han ocupado el 4.1% del total de la población económicamente activa.

Así, para el año de 1979, el total de las entidades del área paraestatal bajo la coordinación del Sector Agropecuario y Forestal, generan directamente un total de aproximadamente 33 000 empleos distribuidos de la siguiente forma:

63.1% corresponde a trabajadores manuales, el 23.7% a técnicos, el 11.6% a personal administrativo y el 1.6% restante a directivos.

Para terminar este apartado y con el propósito de tener una visión más concreta del comportamiento de las entidades paraestatales coordinadas, se ha considerado conveniente hacer un pequeño análisis de las más importantes desde el punto de vista de la actividad que desarrollan y el presupuesto que tienen asignado. Estas entidades se han considerado -- como prioritarias y son las que a continuación se mencionan:

Subsector Agrícola: Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural, Productora Nacional de Semillas, Comisión Nacional de Fruticultura, Tabacos Mexicanos, S.A. y Comisión Nacional de las Zonas Áridas. **Subsector Pecuario:** Alimentos Balanceados de México, S.A., Fideicomiso Campaña Nacional Contra la Garra-pata y Productora Nacional de Biológicos Veterinarios. **Subsector Forestal:** Forestal Vicente Guerrero, Productos Forestales de la Tarahumara y Productos Forestales Mexicanos.

El presupuesto de estas entidades asciende a \$12 028.5 millones de pesos del cual el 61.1% lo absorbe el Subsector Agrícola, el 27.7% el Pecuario y el Forestal el 11.2%; por

otra parte, este presupuesto representa el 60.7% del total asignado al Sector.

Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas. Esta entidad ha desarrollado en los últimos años 294 variedades e híbridos de plantas, mismas que han contribuido significativamente a la elevación de los rendimientos por hectáreas de los distintos cultivos.

Tiene fijada como meta para 1979, la realización de 4 090 estudios en toda la República. Estos estudios tienen la finalidad de obtener tecnologías adecuadas a la importancia económica y social de los cultivos y a los problemas por resolver a nivel regional y nacional, de acuerdo con la jerarquización hecha en el Programa Nacional Agropecuario y Forestal. El presupuesto que ejercerá asciende a 985.0 millones de pesos.

Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural. Este fideicomiso desarrolla trabajos básicos para ampliar la frontera de producción agropecuaria a través del desmonte, subsoleo y construcción de obras tales como pozos, norias, aguajes, cercas, etc. Tiene programado para el año de 1979 mejorar mediante prácticas de subsoleo, 200 mil hectáreas e incorporar a la producción otras 200 mil mediante su adecuado - -

desmonte. Su presupuesto para ese año es de 1 551.8 millones de pesos.

Productora Nacional de Semillas. La entidad tiene como objetivo fundamental la producción y comercialización de semillas mejoradas. Tiene programado a mediano plazo, llegar a cubrir la demanda potencial de este insumo según los requerimientos del Programa Nacional Agrícola, con lo que se logrará elevar considerablemente el nivel de vida de los agricultores y especialmente de los pequeños productores. El presupuesto total de la entidad para el presente año es de 990.3 millones de pesos.

Las metas programadas para el año son producir 147 683 toneladas de semilla certificada.

Comisión Nacional de Fruticultura. El objetivo de esta Comisión es apoyar en todos los órdenes a la producción horticola, a través de programas de desarrollo frutícola, asistencia técnica, industrialización, comercialización, investigación y difusión.

Conafrut inició operaciones en 1971 con un presupuesto de 12.3 millones de pesos. Aun cuando su incidencia en la producción directa todavía es reducida, sus acciones han contribuido decisivamente al crecimiento observado en la --

producción frutícola en los últimos años.

Entre las metas programadas para 1979 se tienen: la planeación de 16 millones de árboles frutales, la realización de 2 635 experimentos, la asistencia técnica a 511 302 hectáreas, la capacitación de 17 315 estudiantes, la comercialización de 168 815 toneladas de fruta y el levantamiento del inventario frutícola en 149 728 hectáreas. La entidad cuenta con un presupuesto de 420 millones para llevar a cabo las metas antes mencionadas.

Tabacos Mexicanos, S.A. Tabamex tiene como objetivo la compra y procesamiento para su venta del tabaco de los diferentes tipos y clases, de los Estados de Nayarit, Jalisco, Veracruz, Oaxaca y Chiapas. Otorga crédito y asistencia técnica a los tabacaleros así como servicios de apoyo. Para 1979 la entidad tiene un presupuesto de 3 273.1 millones de pesos.

Comisión Nacional de las Zonas Áridas. Tiene como objetivo fundamental el apoyo a la producción y a los habitantes de las zonas áridas, a través de actividades de investigación, asesoría técnica, promoción y coordinación de programas, orientados a la industrialización de los productos de las zonas áridas, buscando identificar y cuantificar los

recursos susceptibles de aprovechamiento.

Actualmente tiene en desarrollo cuatro proyectos principales: hule de guayule, esteroides a partir de semilla de yucca, ambos a escala piloto; otro de cera líquida de jojoba y uno próximo a funcionar de una planta para emulsión preservadora de frutos.

Dentro de los servicios que presta destaca el Plan Acuario de Distribución de Agua potable, para beneficiar a 1 200 000 personas; la perforación de pozos, el mejoramiento territorial a través del uso de maquinaria pesada para infraestructura, rehabilitación de suelos, etc. La entidad cuenta con un presupuesto para 1979 de 117.7 millones de pesos.

Alimentos Balanceados de México, S.A. El objetivo de la entidad es producir alimentos balanceados y concentrados para consumo animal, a bajo precio y de la mejor calidad, en beneficio de los productores y consumidores de bajos ingresos.

Albamex inició operaciones en 1972, produciendo ese mismo año 17 000 toneladas de alimentos balanceados, estimándose un volumen de producción para 1979 de 420 000 toneladas de alimentos y 2 500 de metionina.

La entidad cuenta en la actualidad con 7 plantas de alimentos

balanceados, la única planta de metionina en el país (Cosoleacaque, Ver.) y una planta de lisina en Orizaba, Ver. El presupuesto total de la entidad para 1979 es de 2 770 millones de pesos.

Fideicomiso Campaña Nacional Contra la Garrapata. Su objetivo principal es erradicar la garrapata (*Boophilus*) del territorio nacional, parásito que ocasiona graves daños a la ganadería y su erradicación acarreará grandes beneficios para la misma.

El Fideicomiso inició sus actividades en 1975 con un presupuesto de 317.0 millones de pesos, dejando libres de garrapata para ese año 72 242 has.

Se han programado para 1979 la realización de 122 820 000 baños garrapaticidas, 52 experimentos y 31 estudios. El presupuesto total autorizado para 1979 es de 504.5 millones de pesos.

Productora Nacional de Biológicos Veterinarios. Tiene como objetivo fundamental la producción de biológicos veterinarios elaborando material de buena calidad y bajo costo, en presentaciones adecuadas para los pequeños productores.

Para 1979 la entidad cuenta con un presupuesto de 60.5 millones de pesos, y tiene programado producir 16 millones de

dois.

Forestal Vicente Guerrero. El objetivo de este organismo es realizar la explotación racional de los bosques del Estado de Guerrero, elevando el nivel de vida de sus habitantes a través de la construcción de caminos, escuelas, introducción de agua potable, servicios médicos, etc.

Para 1979 la entidad tiene un presupuesto de 447.5 millones de pesos y sus metas consisten en la extracción de 220 000 m³ de madera en rollo, la producción de 19 millones de pies tabla y la construcción de 570 km. de caminos.

Productos Forestales de la Tarahumara. Tiene como objetivo general lograr el aprovechamiento integral y racional de 7 millones de hectáreas de bosques en la región Tarahumara - del Estado de Chihuahua, buscando primordialmente beneficiar a los comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios de la región, a través de programas de asistencia técnica, desarrollo de recursos humanos, industrialización y comercialización de productos forestales.

La entidad inició sus actividades en 1972 con un presupuesto de 5.0 millones de pesos. Ha venido incrementando sus actividades hasta realizar actividades de administración forestal (inventarios desonómicos, manejo forestal, protección

y vigilancia, etc.). Para 1979 la entidad tiene un presupuesto de 284.9 millones de pesos.

Productos Forestales Mexicanos. La entidad tiene como objetivo principal la explotación de recursos forestales en el Estado de Durango.

Para 1979 se ha programado la producción de 726 597 m³ de madera en rollo, la industrialización de 31 540 MPT, la fabricación de 6 millones de piezas, la organización de 800 productores y la realización de obras beneficiando a 27 150 personas. El presupuesto asignado asciende a 614.2 millones de pesos.

Finalmente, se puede mencionar que este conjunto de entidades tiene previsto para el año de 1979 obtener una producción con un valor aproximado de 10 000 millones de pesos, valor que representa un incremento muy importante si recordamos que en 1977 las 20 principales entidades lograron un valor total de alrededor de 3 100 millones de pesos. Dentro de este total destacan los valores de la producción de semillas mejoradas, alimentos balanceados, tabaco y productos derivados de la madera.

4. COORDINACION SECTORIAL Y DESARROLLO

A. Organización Operacional.

A efecto de cumplir con sus compromisos de Coordinación Sectorial, tanto a nivel central, como para con las entidades paraestatales asignadas, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos creó la Coordinación General de Integración y Desarrollo, que se encuentra al mismo nivel que el de una Subsecretaría, y que tiene a su cargo dos dependencias: La Dirección General de Integración y Evaluación Económica y la Dirección General de Control y Desarrollo Paraestatal.

La Coordinación General desarrolla una gran cantidad de actividades, siendo las principales las que le confiere el Reglamento Interior de la Secretaría, mismas que a continuación se mencionan:

- I. Asesorar al Secretario en la planeación, coordinación y evaluación de la operación de las entidades del Sector.
- II. Asesorar al Secretario en la planeación, coordinación y evaluación de la operación de los órganos administrativos desconcentrados.

- III. Asesorar al Secretario en la orientación que debe darse a la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades del Sector.
- IV. Coordinar, con auxilio de la Dirección General de Organización y Métodos, la asesoría a las entidades del Sector en lo relativo a la modificación de su estructura, bases de organización y la instrumentación de los presupuestos por programas y proyectos de desarrollo administrativo.
- V. Presentar a la consideración del Secretario cuando proceda, propuestas para fusionar o disolver y liquidar las entidades del Sector que no cumplan sus fines u objeto social.
- VI. Auxiliar al Secretario, en todas las actividades que sean necesarias para lograr un eficaz funcionamiento de las entidades que pertenecen al Sector, según los lineamientos que establezcan las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás normas de la materia.
- VII. Evaluar periódicamente los resultados obtenidos en la ejecución de los planes y programas del Sector y proponer las recomendaciones para corregir las desviaciones detectadas, de conformidad con los lineamientos que fije el Secretario.

VIII. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a las Direcciones que se asignen a la coordinación a su cargo.

De las dos Direcciones Generales que integran a la Coordinación General de Integración y Desarrollo, una de ellas, la de Integración y Evaluación Económica se encarga de la coordinación del sector central de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la otra, la de Control y Desarrollo Paraestatal, del área paraestatal asignada. Para los efectos del presente estudio se tratará únicamente lo relativo a esta última Dirección:

La Dirección General de Control y Desarrollo Paraestatal está integrada por tres subdirecciones: de Planeación Financiera y Control Presupuestal; de Análisis y de Planeación Económica, además cuenta con una Unidad jurídica y otra de Estudios Especiales.

El Reglamento Interior de la Secretaría, le confiere a esta Dirección el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Integrar y mantener actualizado, un registro informativo de las entidades paraestatales sujetas a la coordinación sectorial.

- II. Asesorar al Secretario en la orientación y coordinación

y coordinación de la planeación, programación, control y evaluación del gasto de las entidades paraestatales.

- III. Analizar los proyectos de presupuestos de las entidades paraestatales, a efecto de contar con elementos de juicio previos a su presentación, por parte del Secretario, ante la de Hacienda y Crédito Público.
- IV. Asesorar al Secretario en la vigilancia respecto a la utilización de los recursos provenientes de financiamiento autorizados a las entidades paraestatales.
- V. Asesorar al Secretario en la vigilancia respecto del cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades paraestatales.
- VI. Proponer al Secretario, cuando proceda, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades del Sector, para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades.
- VII. Proponer al Secretario, cuando proceda, los proyectos de iniciativas para disolver y liquidar las entidades del Sector que no cumplan con sus fines u objeto social, o

cuyo funcionamiento ya no se considere conveniente económica o socialmente.

Específicamente, las funciones que desarrollan cada una de las Subdirecciones que integran la Dirección General son - las siguientes:

Subdirección de Planeación Financiera y Control Presupues-
tal.

1. Integrar y mantener actualizado un registro de las entidades paraestatales sujetas a la coordinación sectorial, que contenga todos los datos referentes a la situación financiera y a sus resultados de operación.
2. Elaborar cuadros comparativos que presenten la tendencia de cada uno de los rubros de los estados financieros a efecto de corregir las desviaciones que se detecten, y verificar que las medidas correctivas se lleven a cabo.
3. Solicitar a los auditores externos de cada entidad la información que les requiera.
4. Realizar estudios financieros tendientes a determinar la situación actual y futura de las entidades.
5. Analizar los proyectos de presupuestación de aquéllas, - desde el punto de vista financiero a efecto de emitir - una opinión acerca de su viabilidad, previa comprobación

de los datos numéricos y apego a los lineamientos y políticas dictados para su formulación.

6. Revisar los formatos que se emplean en la elaboración de los presupuestos, con el fin de sugerir modificaciones tendientes a mejorarlos.
7. Coordinar, planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a los departamentos a su cargo.

Subdirección de Análisis.

1. Programar, controlar y evaluar las acciones que coadyuvan al desarrollo integral de los recursos humanos de las entidades paraestatales.
2. Brindar asesoría en la administración de recursos humanos, asistencia técnica en la ejecución de estudios especiales y de producción, y apoyo técnico en las acciones de Reforma Administrativa en las entidades paraestatales.
3. Supervisar los estudios de factibilidad técnica que presenten las entidades para emitir la opinión correspondiente.
4. Realizar visitas de inspección de las instalaciones, plantas y servicios auxiliares en las industrias de las --

entidades paraestatales y proponer las recomendaciones - pertinentes.

5. Planear y evaluar el funcionamiento de las entidades paraestatales comprendiendo el examen completo de los objetivos, políticas, organización, métodos y procedimientos de trabajo, así como la racionalización de sus recursos.
6. Emitir opinión acerca de la situación administrativa que guardan las entidades paraestatales.
7. Coordinar, planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a los departamentos a su cargo.

Subdirección de Planeación Económica.

1. Elaborar y mantener actualizado un sistema de información de las entidades paraestatales bajo la coordinación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sobre sus aspectos técnicos y económicos, considerando las características socioeconómicas del área de influencia.
2. Realizar un diagnóstico integral de cada entidad analizando el impacto regional, sectorial y nacional que implica su funcionamiento.
3. Participar en el proceso de presupuestación-programática y evaluar que los proyectos del presupuesto que presenten

las entidades paraestatales sean congruentes con los objetivos subsectoriales, sectoriales o nacionales previamente establecidos.

4. Analizar y emitir opinión sobre la factibilidad técnica, económica y social de los proyectos de inversión presupuestados por las entidades, vigilar sus fases, antes, durante y después de su ejecución.
5. Vigilar el desarrollo de las entidades a través del análisis de los objetivos y metas para los que fueron creadas.
6. Participar en la formulación del programa global de las entidades paraestatales y analizar sus interrelaciones operativas a nivel sectorial.
7. Formular los presupuestos programáticos de la Dirección General de Control y Desarrollo Paraestatal.

Se han propuesto y realizado transferencias presupuestales entre entidades del Sector, para la atención de requerimientos y programas prioritarios.

Se está trabajando activamente para lograr que algunas entidades operen en la forma en que fueron concebidas en su creación de manera que su actividad se ajuste a los decretos o actas constitutivas que les dieron origen.

Se está gestionando la modificación de algunos decretos que dieron origen al establecimiento de entidades que no han sido capaces, por diversas circunstancias, de cumplir con los objetivos.

B. Objetivos del Sector Paraestatal Agropecuario y Forestal.

Dentro de la estrategia global que ha venido definiendo la Coordinación General de Integración y Desarrollo resulta la definición de los objetivos que deberá perseguir el Sector en su conjunto y los subsectores en sus áreas específicas.

Las actividades de planeación programación, presupuestación, control y evaluación que se han venido llevando a cabo están orientadas a la consecución de los siguientes objetivos:

Lograr la autosuficiencia financiera del área paraestatal - en su conjunto y de las entidades en forma particular, procurando alcanzar un balance adecuado entre la realización - de proyectos nacional y socialmente necesarios con otros - económicamente factibles.

Tener una participación cada vez mayor en el mercado de los insumos estratégicos que produce el área (semillas, alimentos balanceados, biológicos veterinarios, etc.), para el -

logro de una efectiva regulación del mismo tanto en lo que respecta a precios, como a volumen y composición de la producción, ampliando su ámbito de acción a otros no producidos actualmente y que por su importancia para la consecución de los objetivos nacionales, se estime conveniente producir.

Orientar las actividades de investigación del área para esta tal del Sector, para coadyuvar a la generación de un patrón tecnológico adecuado a las necesidades nacionales, que se conciba en función de la abundancia relativa de los factores de producción y de las pautas socio-culturales propias.

Sumarse de una manera creciente a los esfuerzos para desarrollar agroindustrias, en beneficio de los productores directos, así como lograr una estructura productiva sana que permita competir eficientemente tanto en el mercado interno como en el externo.

Trabajar con la mayor eficiencia económica y social posible en la operación de las entidades del área, precisándose con toda claridad aquellas actividades que deben regirse por criterios de rentabilidad financiera y aquellas otras que se consideren de beneficio social.

A nivel subssecretarial, esta imagen objetivo se ha estructurado de la siguiente manera:

Subsector Agrícola

Apoyar efectivamente la producción agrícola, en las áreas - en que inciden las actividades de las entidades paraestatales del subsector, a través de una oportuna y eficaz prestación de servicios, así como por medio de la eficiente distribución de los insumos estratégicos que producen.

Orientar la prestación de servicios de apoyo, así como la - producción de insumos claves a las zonas y grupos de productores más deprimidos, para contribuir a elevar su productividad y por ende su ingreso.

Orientar las actividades de investigación a la generación - de tecnologías que permitan elevar los rendimientos en zonas temporaleras, preferentemente intensivas en el uso de mano de obra y con bajos requerimientos de capital.

Propiciar la reducción de los márgenes de intermediación, - vía una eficiente comercialización, en las regiones donde participan las entidades paraestatales del Sector en actividades de este tipo.

Subsector Pecuario.

Orientar la producción de insumos estratégicos a la satisfacción de las necesidades de los pequeños productores - -

pecuarios, en lo referente a calidad, composición y precio.

Realizar campañas sanitarias para contribuir a la erradicación de los nocivos parásitos del ganado, así como elevar - el material biológico-veterinario necesario para las mismas.

Tender a la sustitución de granos en la alimentación animal, mediante el uso cada vez mayor de esquilmos, subproductos - agrícolas e industriales, así como de otro tipo de materias primas preferentemente locales, que no compitan con el consumo humano.

Participar en la elevación de la productividad pecuaria a - través del mejoramiento genético de la pequeña ganadería, - programando conjuntamente a los fideicomisos del área cuyas actividades se encuentran orientadas al logro de ese objeti- vo.

Integrar paquetes de servicios para los pequeños ganaderos, que pongan a su alcance conjuntamente: vacunas, alimentos - balanceados, asesoría técnica e información sobre los distin- tos programas del área paraestatal del subsector.

Subsector Forestal

En las zonas forestales concesionadas directamente, así co- mo en aquellas donde el área paraestatal ejerce influencia,

tender al logro del óptimo aprovechamiento y conservación - de las mismas en función de los requerimientos nacionales.

Procurar la eliminación en forma gradual de las importaciones de productos forestales, que sean económicamente factibles de elaborarse en el país, mediante la intervención de las entidades paraestatales del subsector forestal.

Lograr la integración horizontal y vertical de una industria forestal que genere el mayor valor agregado posible en las áreas explotadas por las entidades paraestatales del subsector, a fin de elevar los niveles de bienestar de la población que se dedica a estas actividades.

Procurar el manejo intensivo de las áreas boscosas explotadas por entidades paraestatales del subsector, aplicando técnicas de cultivo que permitan elevar los rendimientos, los niveles de calidad y la conservación del recurso.

Participar en forma coordinada con las dependencias públicas que a estos aspectos se dedican, en la generación de la infraestructura necesaria para la realización eficiente de las labores de explotación, así como para el abastecimiento de las materias primas que requieren las industrias forestales de transformación del área paraestatal del subsector.

Contar con canales adecuados de comunicación entre los - -

centros de investigación en materia forestal de las entidades paraestatales del subsector y las personas encargadas de realizar las explotaciones.

Tener una participación cada vez mayor en el mercado de productos forestales, con el objeto de poder influir determinantemente en los precios y en los volúmenes y composición de la producción.

Alcanzar la imagen que conforman estos objetivos dependerá, obviamente, no solo de las actividades de la Coordinación General aisladamente, sino de un esfuerzo general en el que participen decididamente el sector público y sus empresas, el sector privado y particularmente los hoy beneficiarios más bien pasivos de los programas de las empresas del Sector.

Por otra parte, si bien tanto a nivel sectorial como a nivel paraestatal se ha logrado un importante avance en lo que respecta a la definición de sus objetivos globales y sectoriales, aun no se ha logrado la implementación de un Plan Sectorial de Desarrollo, que integre de una manera operativa los esfuerzos de programación que se han venido realizando.

C. Principales Instrumentos de Coordinación Sectorial.

Para el cumplimiento de los objetivos señalados se han venido utilizando una serie de instrumentos que analizaremos brevemente, que constituyen en conjunto la primera etapa del proceso de planeación integral de las empresas paraestatales del Sector.

Destacan dentro de estos instrumentos los siguientes:

Presupuesto Programático

El Estado como rector de la economía nacional, se propone realizar una programación que establezca mayor congruencia entre las acciones y propósitos y un uso más racional de los recursos, a través de la aplicación de sistemas de coordinación, programación, presupuestación y evaluación de los programas y actividades más importantes de las entidades que integran la Administración Pública.

Para cumplir con estos objetivos es necesaria una infraestructura administrativa para lo operativo, financiero, económico y presupuestal que coadyuve a que los programas se logren ejecutar conforme a los términos y plazos establecidos, así como al cumplimiento de las metas de acuerdo a los objetivos trazados por el Gobierno en forma armónica con los sectores social y privado.

En 1976, se adoptó en el manejo del Gasto Público un instrumento conocido como Presupuesto por Programas con el objeto de formular los presupuestos del Sector Central y Entidades y Organismos Paraestatales; pero fue hasta el ejercicio del año de 1978, cuando con una orientación programática, se conformó el Universo de Programas Sectoriales, así como la integración de metas uniformes para cada uno de los programas.

Esta adopción se basa en la "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público" ya analizada, que busca modernizar la concepción y manejo del gasto como un mecanismo capaz de unir estrechamente las decisiones de política, a la acción en materia de gasto público y que este último se programe y ejecute en forma eficiente.

Dentro de la actualización de estos sistemas, destaca la aplicación de la mencionada técnica de presupuestación programática, que en las actividades de coordinación sectorial del área paraestatal, adquiere especial relevancia, razón por la cual, en esta parte del trabajo será objeto de especial mención.

Definición. Se considera una herramienta de control de eficiencia, un plan de trabajo y un instrumento de realizaciones

del Gobierno, que vincula íntegramente todo el proceso presupuestario (formulación, ejecución, control y evaluación), facilitando la toma de decisiones, lo cual propicia una mayor racionalización administrativa a partir de una clara definición de los objetivos y metas, asignación de responsabilidades, cuantificación de costos, determinación de acciones alternativas y selección de las más adecuadas, agrupación de programas, su ejecución, control y evaluación en función de los factores que hacen posible alcanzar los resultados esperados.

Propósito. El propósito de programar el gasto público a partir de objetivos traducidos a metas, es el formular programas, asignar en forma adecuada los recursos, así como precisar las unidades responsables de su ejecución, su congruencia con los objetivos, directrices y programas sectoriales y nacionales.

Además, sirve para determinar las prioridades en los proyectos, tipo y fuente de financiamiento, calendarización, control y vigilancia de su ejecución, lo que permite una adecuada programación anual y su integración al Programa Quinquenal.

Funcionalidad. La funcionalidad del gasto en relación a -

los programas específicos de acción, permite obtener costos unitarios por metas cuantitativamente definidas y bases para identificar los programas de acuerdo a sus actividades específicas.

Permite además, conocer los límites de cada asignación presupuestal, identificar programas y proyectos, a la vez establecer las relaciones entre el costo de los insumos principales y el valor agregado, con lo que resulta factible determinar las realizaciones sectoriales.

Finalidad. Su finalidad es crear un procedimiento de supervisión, vigilancia y control de las actividades que el Estado se propone impulsar y realizar, indicando las políticas que se deben implementar y las obras prioritarias a ejecutar. La realización de los programas autorizados, el cumplimiento de los objetivos y metas de las entidades paraestatales asignadas al Sector, el ejercicio presupuestal, tanto en sus aspectos financieros como en los contables de cada entidad de acuerdo a las normas y lineamientos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público.

Reforma Administrativa. La adecuada programación presupuestal evita duplicaciones en la Administración Pública, - -

propicia el correcto encauzamiento de los fondos del erario, el mejor aprovechamiento de los recursos humanos; es un medio para racionalizar las actividades públicas y un apoyo sólido a las acciones que se programan ya que permite una supervisión adecuada de los gastos corrientes y de inversión, para evaluar las erogaciones en relación a los resultados obtenidos.

Por la importancia que tienen las entidades paraestatales dentro del Sector Agropecuario y Forestal, es necesario impulsar el establecimiento definitivo de este sistema de programación a nivel de cada entidad, asimismo es urgente el continuar y profundizar la Reforma Administrativa puesta en marcha, y dentro de ella dar prioridad al establecimiento de sistemas integrales de programación, coordinación, control y evaluación de las actividades realizadas por las entidades, buscando con ello cumplir con los mínimos indispensables, en cuanto a eficacia, congruencia, racionalidad, oportunidad y unificación en el tiempo y en el espacio de la acción gubernamental.

En el contexto de la presupuestación por programas, las actividades de la Coordinación General de Integración y Desarrollo pueden ser ubicadas en las siguientes áreas funcionales

les:

Apoyo a las entidades en la formulación de sus programas operativos y de sus proyectos de inversión y en general, asesorarlos en la formulación de sus presupuestos anuales.

Presentar y gestionar la aprobación de los presupuestos anuales, ante la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Evaluación de resultados con el fin de corregir las desviaciones existentes, así como para impulsar nuevas acciones para alcanzar las metas programadas.

Proporcionar elementos para crear un sistema de información para la toma oportuna de decisiones en todos los niveles del proceso operativo, administrativo o financiero de las entidades.

Auxiliar a las entidades en la formulación y análisis de sus programas de inversión, precisando las prioridades de los anteproyectos hasta llegar a jerarquizar debidamente los proyectos definitivos, así como también definir el tipo y fuente de recursos para su financiamiento, su calendarización, control y vigilancia de su ejecución.

Por último, la acción de la Coordinación General en este campo, orienta, rectifica o amplía las acciones de las entidades del área paraestatal de manera que alcancen los

objetivos y metas propuestos, conforme a los lineamientos del Gobierno Federal plasmados en los programas anual y quinquenal.

En conclusión, con la implantación del sistema de planeación, programación, presupuestación y evaluación se satisfacen adecuadamente las necesidades de las entidades paraestatales y se tiene la posibilidad de obtener el máximo beneficio de sus recursos, en base a una programación integral participativa que permite ordenar las actividades del área paraestatal del sector en concordancia con los lineamientos de desarrollo nacional y las políticas definidas por el Sector.

Los demás instrumentos de coordinación sectorial, que por su importancia se deben mencionar son los siguientes:

Sistema Básico de Información.

Para llevar a cabo una adecuada coordinación de las actividades del área paraestatal del Sector, es imprescindible contar con un eficiente marco informativo, por lo cual fue necesario instrumentar un sistema que permita captar el flujo de información financiera, económica, social y operativa de las entidades paraestatales, a través de cuestionarios, visitas técnicas y comunicaciones periódicas, con lo cual se puede realizar la evaluación integral de cada una de

ellas. Mediante dicho mecanismo, se recopilan sistemáticamente los datos básicos de cada entidad paraestatal, los cuales además de satisfacer los requerimientos de información de las actividades de coordinación sectorial, cubren parte de las necesidades de información y estadística que requiere el Sistema Nacional de Información.

Uno de los primeros resultados derivados del Sistema de Información implantado, es el documento que se ha denominado "Situación General de las Entidades Paraestatales del Sector Agropecuario y Forestal", el cual muestra en forma resumida la situación prevalecte, en los aspectos jurídicos, financieros, económicos y sociales, de las entidades paraestatales asignadas a la coordinación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La conformación del documento se basó, principalmente en la información captada a través del Cuestionario de Información Básica, el cual fue complementado con datos de los presupuestos programáticos, del programa Quinquenal 1978-1982, así como del Cuestionario de Información del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Asimismo, se formuló un Cuadro de Información Básica de las Entidades Paraestatales del Sector Agropecuario y Forestal, que presenta en forma resumida una visión integral de la situación actual del área paraestatal a nivel de entidad, de subsector y del sector en su conjunto.

La metodología y los parámetros utilizados para la elaboración del cuadro, fueron los siguientes:

Se clasificaron las entidades paraestatales, agrupándolas de acuerdo con las actividades que realizan en dos grandes grupos, el de "Producción y Transformación" y el de "Servicios", con una desagregación por subsectores y por subgrupos homogéneos de entidades.

La información comprende los siguientes aspectos: datos de identificación, financieros, presupuestales, recursos humanos, aspectos técnicos e industriales, económicos y sociales.

Cabe mencionar que siendo éste el primer intento para tener una visión global del área paraestatal, adolece de deficiencias originadas principalmente por la carencia de información actualizada de algunas entidades, las cuales, están siendo objeto de especial atención, ya que el hecho de no estar al corriente en la elaboración de sus estados financieros y demás información, es un claro indicador de su inadecuado fun-

cionamiento.

No obstante las deficiencias señaladas, el Cuadro de Información Básica es de gran utilidad, ya que proporciona conocimientos suficientes para la realización de un diagnóstico de cada una de las entidades paraestatales del Sector, el cual coadyuvará a la planeación de su desarrollo. Es importante mencionar que el Cuestionario de Datos Básicos, que se levanta en forma sistemática ya se aplicó por segunda ocasión y se está trabajando en la actualización de todos los cuadros de información.

Programa Anual y Quinquenal.

Dentro de las actividades de programación, merece especial mención por su importancia, la formulación del Programa Quinquenal del Sector Agropecuario y Forestal y la elaboración de los Presupuestos Programáticos de los años de 1978 y de 1979; el primero se formuló ante la necesidad de establecer bases firmes para orientar el desarrollo del Sector a mediano y largo plazo para que en su conjunto, satisfaga los requerimientos de alimentos y materias primas del país y que al mismo tiempo, todos los integrantes del mismo tengan acceso por lo menos a los niveles mínimos de bienestar en alimentación, salud, educación y vivienda.

Este documento establece con toda claridad los lineamientos de política, objetivos y metas que regirán la programación sectorialmente; partiendo de éste, se realizó la programación y presupuestación correspondiente al quinquenio 1978-1982.

Se está consciente de que esta programación adolece de algunas deficiencias, derivadas fundamentalmente de la falta de antecedentes en este campo, no sólo a mediano, sino al corto plazo, sin embargo, es una buena aproximación, la cual se está ajustando y constituye un adecuado marco de programación.

De este quinquenio, ya se ha realizado la programación correspondiente a los ejercicios de 1978 y de 1979, el primero de los cuales presentó más deficiencias metodológicas que el segundo, consecuencia lógica de un mayor avance en el desarrollo de este tipo de actividades.

La metodología de presupuestación programática está diseñada de manera tal, que permite realizar la evaluación permanente de los programas y metas estipulados, condición que ha sido aprovechada para implementar el Sistema Integral de Evaluación de las entidades paraestatales del Sector el cual enseguida se enuncia.

Sistema Integral de Evaluación.

El éxito de los esfuerzos de coordinación orientados a que las entidades paraestatales contribuyan al cumplimiento de sus objetivos, se basa en el establecimiento de relaciones productivas entre las variables macroeconómicas prioritarias del Sector y de los fines y propósitos que persiga cada entidad, con las variables microeconómicas que determinan el funcionamiento de las propias entidades.

Para atender el cumplimiento de esta relación, se ha implementado un mecanismo para vigilar la realización de los programas autorizados y el cumplimiento de los objetivos y metas de las entidades paraestatales agrupadas en el Sector.

De igual forma, se han elaborado sistemas que permitirán controlar y vigilar el ejercicio presupuestal, así como los aspectos financieros y contables de cada una de las entidades paraestatales del Sector, de acuerdo a las normas y lineamientos establecidos por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de este sistema integral de Evaluación, destaca por su importancia la metodología para la evaluación de proyectos de inversión de las entidades paraestatales, con el cual se puede estimar la congruencia entre los objetivos del --

Sector y la actividad de las entidades coordinadas, ya que este método permite cuantificar el impacto específico que cada proyecto de inversión de las empresas paraestatales, tiene en el desarrollo del Sector Agropecuario y Forestal, así como su viabilidad, recuperabilidad, impacto social y demás aspectos del proyecto.

Este Sistema Integral de Evaluación, se ha instrumentado de manera que se incorpore perfectamente al Sistema de Evaluación del Sector y por consiguiente, al Sistema Nacional de Evaluación.

Con la aplicación de estos mecanismos se cierra el proceso, programación-control-evaluación-reprogramación, con los consiguientes cortes y toma de información lo cual permitirá reencauzar debidamente las actividades de las empresas coordinadas a fin de que cumplan con su cometido de la mejor manera posible, y sobre todo, que sus realizaciones sean debidamente integradas y los objetivos prioritarios del Sector y por supuesto, a los nacionales.

C.1 Coordinación Sectorial: Análisis de Algunas Entidades y Medidas Propuestas.

Impulsora Guerrerense del Cocotero, S. de R.L. de I.P. y C.V.

Esta entidad fue creada con el objeto de explotar, industrializar y comercializar el cocotero y sus derivados en el Estado de Guerrero. Su capital social de acuerdo con el acta constitutiva es de \$ 360 millones, pero sólo fue cubierto el 50% ya que no cumplieron con sus aportaciones el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, los productores de coco de Guerrero y el Gobierno del Estado. Esta circunstancia ha causado graves desajustes financieros en la empresa, los cuales pueden llegar a niveles críticos, razón por la que se evidenció la necesidad de realizar un estudio acerca de su situación financiera, económica y administrativa. La conclusión general a que se llegó con dicho estudio fue que el panorama que ofrece la entidad es favorable pues cuenta con plantas industriales adecuadas para trabajar eficientemente, estando en condiciones de cumplir eficazmente también con su objetivo social, si se contara con los recursos financieros suficientes para operar óptimamente, lo cual será posible realizar mediante un incremento de su capital social bajo las condiciones que

más adelante se proponen.

Por otra parte, se estudió la situación actual de la empresa Aceitera de Guerrero, S.A., que industrializa oleaginosas de la región, habiéndose detectado que contemplaba diversos problemas económicos, técnicos y administrativos que le impedirían operar eficientemente, provocando que se llegara a la suspensión de operaciones. Ante esta situación y dado que la Aceitera de Guerrero, S.A., realiza actividades relacionadas con la explotación de oleaginosas en el Estado, la Impulsora Guerrerense del Cocotero, S.A. le brindó ayuda técnica y financiera para que restableciera su operación, si bien, continúa teniendo serios problemas para operar de manera óptima.

Consecuentemente, se consideró conveniente proponer la integración por fusión de la Aceitera de Guerrero a la Impulsora Guerrerense del Cocotero, cambiando su estructura jurídica a una sociedad anónima, incrementando su capital social y ampliando sus atribuciones hacia todas las oleaginosas que produce la entidad federativa.

La nueva razón social propuesta es Impulsora Guerrerense de las Oleaginosas, S.A., que tendrá como objeto social la explotación, industrialización y comercialización de las oleaginosas que se producen en el Estado, así como propiciar la --

descentralización económica y el desarrollo de la región. - Asimismo, contará con una estructura administrativa más adecuada que contribuya a optimizar sus recursos técnicos, humanos y financieros, que evite la duplicidad de esfuerzos y permita cumplir con los objetivos del Gobierno Federal en coordinación con el Gobierno del Estado de Guerrero y los productores de oleaginosas de la región.

Planta Beneficiadora de Tuna

En relación a la petición presentada por el Gobierno del Estado de Zacatecas, referente a la incorporación al régimen estatal de la Planta Beneficiadora de Tuna ubicada en Ojo Caliente, Zacatecas, con apoyo en lo dispuesto por la Cláusula XVI del Convenio Unico de Coordinación, firmado en enero pasado por los Gobiernos Federal y Estatal, se adoptó el siguiente procedimiento.

Tomando en consideración que la Planta Beneficiadora de Tuna se encuentra trabajando con recursos propios del Estado, - que transforma los productos de esa región agregándoles un mayor valor para su adecuada comercialización y en vista - del interés que manifestó el C. Gobernador del Estado para que se incorpore a la Administración Pública Estatal, se - apoyó la desincorporación de la Planta del Sector Agropecuario

y forestal, la cual se formalizó por Acuerdo del Señor Presidente de la República, publicado el 10 de abril de 1978 - en el Diario Oficial de la Federación.

Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.

Esta entidad se constituyó como un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el 14 de diciembre de 1983. En un principio, resultó necesario que su presupuesto se ejerciera a través de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, por no contar con la infraestructura administrativa que requiera un organismo de esa magnitud. Sin embargo, una vez superada la etapa inicial de consolidación de su estructura administrativa, se han presentado una serie de problemas en el citado Organismo, derivados de tener que ejercer su presupuesto a través de dicha intermediación entre los que sobresalen la falta de oportunidad en la contratación del personal técnicamente capacitado y en las adquisiciones de las materias primas y materiales que se requieren en el proceso productivo.

De esta forma, con el fin de que esta entidad opere con la agilidad propia de un organismo público descentralizado, tal y como se encuentra estipulado en el Decreto Presidencial de su creación, se procedió a goestionar ante las - -

dependencias competentes la integración de su patrimonio, - habiéndose gestionado ante las autoridades del Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la regularización del terreno e instalaciones que ocupa. Asimismo, se solicitó a la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Programación y Presupuesto la segregación del presupuesto del Organismo del de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que pueda ejercerlo en forma directa, cumpliendo así con lo estipulado en su Decreto de creación.

Productora Nacional de Semillas

Una de las primeras acciones realizadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en su calidad de coordinadora sectorial, fue una revisión administrativa y operacional de aquellas entidades cuyas actividades incidieran significativamente en el desarrollo del sector. En ese sentido, dada la importancia que reviste para la producción agrícola del país la disponibilidad de semillas mejoradas, se llevó a cabo un estudio sobre la Productora Nacional de Semillas.

Como resultado del estudio se determinó que el Organismo tiene graves deficiencias de carácter contable, presupuestal,

financiero, administrativo y jurídico, además de observarse un inadecuado control en sus almacenes, una falta de programas de producción y comercialización bien estructurados, - así como la inexistencia de un adecuado sistema de costos.

Los exámenes realizados por los auditores externos en los - últimos cinco ejercicios, muestran que las cifras de los estados financieros de la entidad no reflejan la situación - real de la misma, por lo que se han abstenido de emitir opinión.

En el análisis de la situación financiera actual del Organismo, se detectó que no cuenta con el capital de trabajo - necesario para hacer frente a sus obligaciones a corto plazo y sus pasivos no alcanzan a cubrirse con la revolvencia normal de ingresos. Destacan los fuertes pasivos del Organismo con el Banco Nacional de Crédito Rural, que es su principal cliente.

El subsidio que originalmente le fue autorizado al Organismo para 1978, ascendía a \$ 26.0 millones, mismos que, a solicitud de la Coordinación General de Integración y Desarrollo, hubo necesidad de complementar, dada la crítica situación por la que atraviesa PRONASE, con transferencias de - subsidios ya otorgados a otras entidades paraestatales del

Sector que tenían algunos programas que no se consideraron prioritarios, con lo cual el subsidio total que se autorizó al Organismo, se incrementó hasta \$ 1.13.3 millones. Sin embargo, a pesar de los recursos adicionales que se logró canalizar hacia la Productora, la situación por la que atraviesa es tal que apenas resultaron suficientes para liquidar sus pasivos ya contraídos con productores y proveedores, quedaron, por tanto, sin solución sus requerimientos de capital de trabajo derivados de su precaria estructura financiera.

Por otra parte, en el estudio realizado del Organismo se evidenció el grave problema que tiene en cuanto al control y programación de sus inventarios, pues existía una acumulación indiscriminada y no controlada, ni en volumen ni en valor, que además de ocasionar gastos excesivos de almacenamiento, provocó que parte de la semilla se degradara y se convirtiera en obsoleta antes de su comercialización. A efecto de enfrentar preliminarmente esta crítica situación, se solicitó la intervención del Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas, a fin de que realizara una primera aproximación sobre la evaluación de las existencias, en función de la calidad y variedad de las semillas,

la cual ya ha sido concluida y podrá utilizarse para la --
toma de decisiones.

Cabe señalar que ante los diversos problemas operativos y -
administrativos que se derivaban de la inexistencia de un -
Consejo de Administración del Organismo y con el fin de lo-
grar una eficaz coordinación de las actividades que realiza
PRONASE en apoyo de los programas agrícolas nacionales de -
la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a pro-
puesta del Señor Secretario del Ramo, quedó debidamente for-
malizada la constitución del Consejo de Administración de -
PRONASE, habiéndose integrado con las representaciones co--
respondientes.

De esta forma, como resultado del análisis de los diversos
problemas que existen en la Productora Nacional de Semillas,
se propuso al C. Secretario del Ramo y se aprobó, que el -
Organismo deje de realizar la actividad de compra-venta con-
tinuando con sus funciones técnicas de producción y trans--
formación de semillas mejoradas como maquiladora, cumpliendo
con las normas del Servicio Nacional de Inspección y Certi-
ficación de Semillas y en base a los programas formulados -
conjuntamente con el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.;
todo ello sin perjuicio de que PRONASE intervenga y actúe

en la forma que le corresponda para el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado. Los ejemplos aquí expuestos, aunque de ninguna manera son todos los casos en los que se ha trabajado, sí permiten ofrecer una imagen del tipo de actividad que se ha desplegado a fin de programatizar operativamente la coordinación sectorial.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

La importancia de las entidades del Sector Paraestatal Agropecuario y Forestal, no se puede medir en términos absolutos en relación al peso que tengan éstas respecto al conjunto de las empresas y organismos públicos o en cuanto a la producción agrícola, ganadera y forestal del país, ya que desde ese punto de vista es poco significativa. Su importancia radica realmente en que juega un papel estratégico al actuar como agente promotor del desarrollo rural siendo su impacto en la economía de orden prioritario y de nivel nacional.

La incidencia que tiene el Sector en la producción de insumos básicos como semillas mejoradas, biológicos veterinarios, alimentos balanceados, permite desarrollar actividades productivas dentro del sector industrial.

Asimismo es importante su participación en la explotación, transformación y regulación del mercado de los productos del bosque.

Debe señalarse también el apoyo decidido que otorga a los habitantes de regiones deprimidas a través de programas de crédito, infraestructura básica, capacitación, etc.

Igualmente, se han desarrollado investigaciones científicas y tecnológicas orientadas a definir un patrón tecnológico acorde con las necesidades de los productores y habitantes de las zonas donde operan las entidades del Sector.

Las actividades mencionadas y otras que se desarrollan en el Sector, hacen que sus perspectivas sean amplias para constituirse en un eficaz impulsor del desarrollo agropecuario y forestal.

La falta de una estrategia definida en las entidades del Sector ha provocado una desvinculación entre los objetivos de éstas y los lineamientos de orden sectorial y nacional, ya que la creación de las empresas públicas en México ha respondido a imperativos coyunturales tendientes a resolver problemas inmediatos de carácter regional o político.

Esta situación ha resultado en una proliferación de entidades sin áreas de acción definidas claramente, con objetivos oscuros que hacen que existan duplicaciones y en muchos casos, desperdicio de recursos.

No obstante lo anterior, las paraestatales del Sector, han venido desarrollando una importante actividad de promoción, beneficio social y provisión de insumos estratégicos que coadyuvan al desarrollo económico y social del país.

Ante la necesidad de dotar a las entidades de un marco general que oriente sus actividades antes dispersas, evitando duplicidades y conjuntando esfuerzos, se hace necesario un mecanismo de seguimiento, programación, planeación y evaluación de las actividades del sector paraestatal. La creación de estos instrumentos legales y administrativos están orientados a racionalizar al máximo las actividades del Sector.

Dentro de estos instrumentos destacan los elaborados por la Coordinación Sectorial, los que han permitido un mejor desarrollo de las políticas sectoriales y en caso de las paraestatales una efectiva integración a los planes y programas de desarrollo nacional.

En relación a las paraestatales del Sector, la Coordinación Sectorial ha sentado las bases para el desarrollo ordenado de las mismas, a través de la cuidadosa programación de sus actividades, fijando objetivos y metas, delimitando programas otorgando responsabilidades y recursos, así como realizando una permanente evaluación de sus actividades, lo que ha permitido consolidar su papel dentro del Sector.

En cuanto al desarrollo del campo, la acción de la Coordinación Sectorial para con las paraestatales, está ahora dirigida a fortalecerlas en su función de apoyo y a concentrar

recursos y esfuerzos en las metas y zonas prioritarias.

Las perspectivas del Sector son altamente favorables, sin embargo, materializar los objetivos que se tienen programados, requiere de un gran esfuerzo de organización, planeación y una permanente evaluación de los resultados.

Así, de acuerdo con las reformas efectuadas en la Administración Pública del país, tales como la Ley Orgánica, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el Acuerdo de Sectorización y sus lineamientos, entre otras, definen la participación de las empresas paraestatales coordinadas a través de una Cabeza de Sector, en actividades prioritarias enmarcadas bajo un orden programático que defina los objetivos, políticas y metas sectoriales dentro de un Plan Global de Desarrollo.

Finalmente, es indispensable el apoyo decidido del Gobierno Federal para que se incremente la participación de las entidades del Sector Paraestatal Agropecuario y Forestal a fin de contribuir a elevar la productividad en el campo de productos básicos y el nivel de vida del área rural, con lo cual se convertirán en punto de apoyo indispensable para el desarrollo económico de México.

BIBLIOGRAFIA

LEJO LOPEZ FRANCISCO JAVIER. La Estrategia del Desarrollo Económico de México 1920-1970. Tesis E.N.E. U.N.A.M. México 1970.

ARGUIANO ROBERTO. Las Finanzas del Sector Público en México. U.N.A.M. México 1968.

ARRILLO CASTRO ALEJANDRO. Las Empresas Públicas en México. I.N.A.P. México 1976.

ARRILLO CASTRO ALEJANDRO. La Reforma Administrativa en México. I.N.A.P. México 1978.

BOTTI RICARDO Y SIERRA ENRIQUE. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Editorial Siglo XX. México 1973.

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Presidencia de la República. México 1977.

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA. Las Unidades de Organización y Métodos del Sector Público. Secretaría de la Presidencia. México 1970.

DANSEN ROGER D. La Política del Desarrollo Mexicano. Editorial Siglo XXI. México 1975.

DAVENAN ROBERT. El Sector Público. Editorial Amorrortu. Argentina 1972.

EGARRA DAVID. Organismos y Empresas establecidos por el Sector Público. (Por Decenios) El Perfil de México en 1980. Vol. I Editorial Siglo XXI. México 1970.

LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS. México 1977.

LOPEZ ROSADO DIEGO. Problemas Económicos de México. U.N.A.M. México 1972.

RENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. La Administración Pública en México. U.N.A.M. México 1972.

LOPE O. ERNEST. Evolución de las Instituciones Financieras - México. CENLA. México 1963.

ACIONAL FINANCIERA. Cuarenta años en el Desarrollo de México. México 1974.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Plan Básico de Gobierno 1976-1982. México 1978.

NEZ PEDRO. Estado y Economía: Dos Perspectivas Teóricas. Foro Internacional 77". Ed. El Colegio de México. México - 1979. Vol. XX No. 1.

RESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México 1976.

REYNOLDS CLARK. La Economía Mexicana. Estructura y crecimiento en el Siglo XX. Fondo de Cultura Económica. México 1973.

REGOVIA RAFAEL. El Nacionalismo Mexicano: Dos Programas Políticos Revolucionarios (1929-1964). Foro Internacional No. 77. El Colegio de México, Abril-Junio. México 1968.

ARIOS. La Administración Pública Federal. Vol. I. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.A.M. México 1970.

ARIOS. La Administración Pública Federal. Vol. II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.A.M. México 1976.

VAZQUEZ ARROYO FRANCISCO. Presupuesto por Programas para el Sector Público. Coordinadora de Humanidades. U.N.A.M. México 1971.